

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTE DE DROIT

La Réglementation du Commerce Extérieur en France

depuis le début de la Guerre

LES CONSORTIUMS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(*Sciences Politiques et Économiques*)

Présentée et soutenue le Mercredi 13 Juin 1923, à 14 heures

PAR

M. ADRIEN PERQUEL

Président : M. TRUCHY, Professeur

Suffragants { M. WAHL, Professeur
M. PERCERON, Professeur



ÉDITIONS
DE " LA VIE UNIVERSITAIRE "
13, QUAI DE CONTI, 13
PARIS

La Réglementation
du
Commerce extérieur en France
depuis le début de la Guerre
LES CONSORTIUMS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Réglementation du Commerce Extérieur en France

depuis le début de la Guerre

LES CONSORTIUMS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 13 Juin 1923, à 14 heures

PAR

M. ADRIEN PERQUEL

Président : M. TRUCHY, Professeur

Suffragants { M. WAHL, Professeur
 { M. PERCERON, Professeur



ÉDITIONS
DE " LA VIE UNIVERSITAIRE "
43, QUAI DE CONTI, 43
PARIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

« Ce n'est pas une guerre, c'est une immense révolution, » avait dit un des ministres de l'Entente. « C'est en effet une révolution économique, ajoutait M. Clémentel, parlant à la tribune de la Chambre, elle bouleverse jusqu'en son fondement même le régime économique d'avant-guerre. »

L'étude de la réglementation du commerce extérieur de la France, pendant la guerre, fait constater une intervention progressive de l'Etat dans toute la production : la guerre pose d'une façon concrète le problème des rapports de l'industrie privée et des Pouvoirs publics qui jusque-là avait été si souvent traité en théorie; un nouveau régime s'établit des formules nouvelles apparaissent.

Dès les premiers jours de la guerre un sentiment instinctif pousse le peuple à se mettre sous la protection de la Puissance publique. Les hommes partis pour la frontière, c'est l'Etat qui pourvoira, par des allocations, à la subsistance des femmes et des enfants. Devant le danger menaçant on se rapproche les uns des autres; pour un instant l'individualisme s'efface devant l'intérêt général : la guerre engendre la mentalité collective.

Les nécessités impérieuses de la défense nationale vont obliger à modifier profondément la législation douanière exis-

tante; le régime douanier va se trouver dans la main du pouvoir exécutif.

Le régime douanier avant la guerre

Avant la guerre la France se trouvait sous le régime de la loi du 11 janvier 1892 révisé par la loi du 29 mars 1910.

La loi de 1892 établit le système du double tarif : le *tarif général*, ou maximum, applicable aux pays n'ayant pas signé de convention ou d'arrangement avec la France; le *tarif minimum* concédé aux pays qui accordent aux marchandises françaises des avantages corrélatifs et leur appliquent leurs tarifs les moins élevés.

Le gouvernement conservait le droit, à titre de représailles, de majorer les taxes du tarif maximum.

Des conventions douanières nombreuses furent signées dans les années suivantes et l'application du tarif minimum se généralisait. Mais ces conventions n'avaient pas une durée déterminée, elles étaient révocables et le tarif minimum étant un tarif légal pouvait toujours être modifié.

La loi du 29 mars 1910 eut pour but d'augmenter la protection en relevant certains droits insuffisamment protecteurs : ainsi furent protégés divers produits de l'industrie électrique et mécanique.

Aussi bien en France que dans les autres pays la tendance à une protection de plus en plus accentuée se dessinait.

L'intervention de l'Etat dans le commerce extérieur ne se manifestait plus depuis le xix^e siècle que par l'existence de droits d'entrée : système qui a l'avantage de protéger la production nationale tout en faisant rentrer des sommes impor-

tantes dans les Caisses du Trésor. Le maximum d'intervention consiste dans l'établissement d'un système de prohibitions, prohibitions d'entrée ou de sortie des marchandises. Jusqu'en 1914, il n'existait plus en France que quelques rares prohibitions qui avaient soit un caractère fiscal comme celle d'importer des tabacs étrangers, soit un caractère sanitaire : interdiction d'entrer certains produits toxiques comme la cocaïne. Autrefois, sous l'influence de la doctrine mercantile, les prohibitions avaient été nombreuses. Il était interdit d'exporter des matières premières (laine, chanvre, lin) et d'importer des objets fabriqués (draps, soieries). Colbert, dans la deuxième partie du xvii^e siècle organisa toute une réglementation dans ce sens.

Eh bien, dès les premiers temps de la guerre, le gouvernement a des préoccupations semblables à celles des dirigeants du xvii^e siècle. Avant tout domine le souci d'alimenter le pays en matières premières et en denrées alimentaires. Les besoins s'étaient accrus, à la consommation civile s'ajoutait la consommation militaire. En même temps la production nationale diminuait pour diverses raisons : raréfaction de la main-d'œuvre, les hommes sont mobilisés et les femmes ne les remplacent que dans une petite proportion; diminution sensible des capitaux en raison de la perte de l'outillage métallurgique et textile des riches régions envahies et par là même diminution de l'étendue des terres cultivables et du sous-sol à exploiter.

Pour assurer le ravitaillement du pays et des armées, le gouvernement, dès le début de la guerre, supprime la liberté des transactions commerciales; puis pour le même motif et aussi dans le but d'entraver le ravitaillement des pays ennemis, il organise une politique de prohibitions.

Intervenant de plus en plus l'Etat finira par disposer à peu près de tous les moyens de production.

Nous allons examiner la réglementation des importations et des exportations pendant les années de guerre. Nous insisterons un peu sur l'expérience des Consortiums qui provoqua une certaine émotion dans le monde du commerce et de l'industrie et enfin nous envisagerons la situation après la fin des hostilités.

Les Prohibitions d'importation et d'exportation

Une loi ancienne du 17 décembre 1814 dit dans son article 34, que des ordonnances du roi pourront provisoirement et en cas d'urgence « permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis ». Avant même l'ouverture des hostilités des décrets furent rendus (notamment le décret du 31 juillet 1914 suspendant les droits d'entrée sur le froment, l'épeautre et le méteil) conformément à la loi du 12 juillet 1906 qui, s'inspirant de la loi de 1814, autorisait le gouvernement, en cas de mobilisation générale, à prendre de telles mesures au sujet de certaines denrées.

D'août 1914 au début de 1916.

Du moins d'août 1914 au début de l'année 1916 les décrets se suivent en grand nombre : les uns diminuent ou suppriment les droits frappant des marchandises à l'entrée, les autres interdisent l'exportation de beaucoup de produits. Pour les examiner il est nécessaire de suivre l'ordre chrono-

gique; toute classification est bien difficile, car il n'y eut aucun programme nettement établi. La réglementation se fait un peu au hasard, la nécessité d'établir telle ou telle prohibition apparaît au fur et à mesure que la guerre se développe.

On aura une idée du nombre et de l'objet de ces décrets en lisant l'énumération; citons-en quelques-uns à titre d'exemple :

Décret du 2 août 1914 supprimant les droits d'entrée sur l'orge, l'avoine, les légumes secs.

Décret du 3 août 1914 concernant les pommes de terre.

Décret du 4 août 1914 concernant le maïs en grains.

Décret du 12 août 1914 concernant les chevaux, mulets, ânes.

Décret du 13 août 1914 concernant le riz, les farines, les tourteaux.

Décret du 7 septembre 1914 concernant les sacs et bâches en tissu de lin servant aux voitures de l'armée.

Décret du 10 août concernant les bestiaux.

Décret du 15 octobre concernant les viandes fraîches.

Décret du 25 octobre 1914 concernant les tissus pour pansements.

Décret du 9 novembre 1914 concernant les œufs et les beurres.

Décret du 30 novembre 1914 concernant les ponts et pièces métalliques servant à la réfection des voies de communication.

Tous ces décrets suppriment les droits d'entrée sur les marchandises indiquées. Ainsi on s'efforce de faciliter l'importation non seulement des denrées indispensables, mais

aussi de toute sorte de marchandises plus ou moins directement utiles à la défense nationale.

Le Conseil d'Etat a voulu que les décrets rendus dans les premiers temps de la guerre par le gouvernement, en l'absence du Parlement, fussent ratifiés par une loi. Aussi les décrets seront ratifiés par les lois du 16 avril 1915 et 26 août 1915, 16 octobre et 15 novembre 1915, 25 avril 1916.

En même temps apparaissent des décrets qui interdisent la sortie de nombreux articles; par exemple le *décret du 31 juillet 1914* prohibe la sortie des aéroplanes, armes de guerre, dynamite, poudre etc... tous produits directement utiles à la guerre ainsi que des matières alimentaires.

Le *décret du 5 août* prohibe la sortie du lait et du sucre; le *décret du 22 septembre* concerne les tourteaux, etc...

De nombreux décrets visant chacun des marchandises déterminées sont promulgués à mesure que les services intéressés signalent la nécessité d'interdire la sortie de tel ou tel produit. Il n'y a donc aucun programme tracé d'avance.

Ces prohibitions ne sont pas absolues. Les décrets prévoient que le ministre des Finances pourra accorder des dérogations pour des cas individuels. Il est institué à cet effet une *Commission interministérielle des dérogations aux prohibitions de sortie*.

En outre, afin de conserver des relations amicales avec des alliés et certains neutres, la prohibition est levée pour beaucoup de produits. Il en est ainsi pour diverses marchandises destinées à l'Angleterre, aux Dominions, à la Belgique non occupée, à la Russie et à certains états de l'Amérique.

Une décision de la Commission des dérogations en date du 28 décembre 1915 autorise même l'exportation de quel-

ques articles sans autorisation spéciale s'ils sont adressés à des pays neutres autres que la Suisse.

Il était indispensable de mettre un peu d'ordre dans toutes ces mesures de détail. Un décret paru le 21 décembre 1915 reprit les prohibitions édictées jusqu'à ce jour.

Les sorties d'or furent prohibées ; seule la Banque de France eut le droit d'envoyer de l'or au delà des frontières.

C'est bien un régime empirique que celui des premiers temps de la guerre. Il est vrai que les hostilités se prolongent au delà de toutes les prévisions, que la lutte prend une forme que l'on ne pouvait imaginer ; l'industrie joue un rôle de plus en plus considérable dans la défense nationale, et voilà pourquoi le gouvernement malgré son désir de gêner le moins possible l'activité économique du pays se vit contraint d'étendre toujours davantage le régime des prohibitions.

Le public — on le devine — ne se soumet pas avec une passivité absolue à cette réglementation.

Les Sanctions des prohibitions

Les seules sanctions jusqu'alors étaient celles contenues dans la loi du 22 août 1791 (Titre V, art. 1 et 3), et dans la loi du 4 Germinal an II (art. 10), qui prévoient la confiscation des marchandises et le paiement d'une amende de 500 fr.

La loi du 17 août 1915 correctionnalise l'infraction : « Qui-conque aura commis ou tenté de commettre une infraction aux dispositions législatives ou réglementaires portant prohibition de sortie ou de réexportation en suite d'entrepôts, de dépôt, de transit, de transbordement ou d'admission temporaire de certains produits ou objets, sera puni d'un mois à deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 100 à

5.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement. Les marchandises et objets saisis seront confisqués ainsi que les moyens de transport. »

La loi autorise le tribunal à faire publier le jugement de condamnation. L'art. 463 du Code pénal, relatif aux circonstances atténuantes, est applicable au délit prévu par la présente loi.

Jusqu'à la fin de l'année 1915 la liste des prohibitions s'augmenta sans cesse et, comme nous l'avons dit, au début de 1916 on sentit la nécessité d'unifier toutes ces réglementations, car des plaintes se faisaient entendre. Industriels et commerçants admettent bien volontiers que les nécessités de la guerre, la considération des intérêts supérieurs de la nation aient fait édicter des règlements nouveaux, mais ils trouvent trop compliqués ces règlements multiples qui se superposent, se modifient les uns les autres, qui émanent de ministères différents, les uns publiés dans le *Journal officiel*, les autres dans les bulletins spéciaux des administrations intéressées. On leur impose des formalités longues et difficiles qui les mécontentent.

C'est dans un but d'organisation qu'est créée, dans les premiers jours de 1916, au ministère du Commerce, une *Commission Consultative des affaires se rattachant aux prohibitions de sortie*.

Excès d'importations

Jusqu'à présent, on a interdit l'exportation d'un très grand nombre de produits. Sans qu'un programme économique bien net ait été conçu, sans qu'il y ait eu d'entente avec nos alliés, on a pris au jour le jour les mesures les plus urgentes pour assurer le ravitaillement des combattants en

matériel de guerre et en denrées alimentaires ainsi que l'approvisionnement du pays. Les importations sont donc de plus en plus considérables. L'examen des statistiques fait apparaître leur accroissement formidable.

L'excédent des importations sur les exportations qui était avant la guerre de 20 à 25 % passe en 1914 à 31 %, en 1915 à 180 %, en 1916 à 232 %. Cette situation avait les graves conséquences que l'on sait : notre dette extérieure devenait de plus en plus considérable, et les paiements à faire à l'étranger, par leur importance, entraînaient la dépréciation du franc et la hausse des changes. Les demandes de matières premières et les commandes de produits fabriqués, de matériel de guerre surtout, donnaient lieu à une surenchère exagérée entre les représentants des pays alliés sur les grands marchés étrangers, et les prix montaient toujours. Enfin, le tonnage manquait pour transporter les énormes quantités de matériel commandées aux Etats-Unis.

Pour ces diverses raisons il convenait de réduire ou même de supprimer les importations qui n'étaient pas nécessaires à la Défense Nationale.

Sans prévoir encore l'extraordinaire durée de la guerre, on sent la nécessité de restreindre les dépenses inutiles en supprimant par exemple les importations ayant un caractère somptuaire. Puis on aura le désir, en prohibant certaines importations de provoquer dans le pays la création d'industries nouvelles dont les produits venaient autrefois des pays ennemis. Enfin, par le système des prohibitions d'importation, l'Administration de la guerre pourra exercer un contrôle sur le commerce de quelques matières premières indispensables dans les fabrications intéressant la Défense nationale.

Mais pas plus que pour les prohibitions d'exportation, il ne s'agit ici de prohibitions absolues — des dérogations pourront être accordées.

La loi du 6 mai 1916 autorise le gouvernement à prohiber par décrets rendus en Conseil des ministres, l'entrée de marchandises étrangères, ou à augmenter les droits de douane. Cela provisoirement, pour la durée des hostilités. « En cas de prohibition, les marchandises qu'on justifie avoir été expédiées pour la France ou qui auront été déclarées pour l'entrepôt avant la promulgation des décrets susvisés seront admises aux conditions du tarif antérieur. » Il en est de même en cas de relèvement des droits.

Les décrets rendus en vertu de cette loi devront être soumis à la ratification du Parlement dans un délai de deux mois.

Prohibitions édictées par le Ministère du Commerce

Le 11 mai 1916 paraît un premier décret prohibant l'importation d'un certain nombre de marchandises. La prohibition ne s'applique pas aux marchandises importées pour le compte de l'Etat ni à celles expédiées pour la France à une date antérieure à la publication du décret, sauf justification. Si nous examinons la liste annexée au décret, nous n'y trouvons que des objets de luxe : volailles truffées, huîtres, pistaches, marbres, parfumeries, glaces, dentelles, tapisseries, maroquineries, bijouterie, etc...

Un *décret du 24 juin 1916* abroge l'interdiction d'importer des automobiles et établit à la place un droit d'entrée, tant au tarif minimum qu'au tarif maximum de 70 % *ad valorem*.

De même, le *décret du 24 juin 1916* abroge l'interdiction d'importer des alcools et fixe à la place des droits d'entrée pour le tarif général et d'autres pour le tarif minimum. (Un décret du 11 mai précédent avait interdit l'entrée des alcools et liqueurs.)

Des décrets du 16 et du 29 septembre 1916 prohibent l'importation du brome liquide et des bromures.

Un décret du 28 septembre prohibe l'importation des cartons, cadres, verreries.

Et les décrets se succèdent ainsi .

Prohibitions édictées par le Ministère de la Guerre

Un *décret du 18 juillet 1916* prohibe l'importation des bois et métaux. Un arrêté ministériel du même jour fixe les conditions auxquelles les commerçants et les industriels pourront obtenir des autorisations. Les demandes adressées au Ministère du Commerce sont transmises à la « Commission des métaux et bois » qui donne son avis. Après quoi le ministre de la guerre statue.

Il avait en effet été institué au sous-secrétariat d'Etat de l'Artillerie et des Munitions, par décret du 11 mai 1916, une *Commission des Métaux et des Bois* « chargée de centraliser les achats de métaux et de bois demandés à l'étranger et de répartir ces matières importées en même temps que celles de provenance française au mieux des intérêts de la Défense nationale. »

Par décret du 18 janvier 1917, cette Commission fut modifiée et transférée au Ministère de l'Armement et des fabrications de guerre avec le titre de : « Commission interministérielle des bois et métaux de fabrication de guerre ».

Elle est présidée par le Ministre de l'Armement, et composée de représentants des différents ministères et services de ces ministères. La Commission examine les demandes d'autorisation d'importer, donne son avis sur la réalité des besoins en bois et métaux et sur leur ordre d'urgence, sur la répartition des matières premières, des moyens de fabrication et de la main-d'œuvre.

On voit dans quelle mesure l'Etat étendait son contrôle et à quel point il intervenait dans l'importation de certains produits de première nécessité.

Depuis 1915 déjà, l'Etat était le seul acheteur de blé à l'étranger comme à l'intérieur. Il était aussi le seul importateur de viandes frigorifiées.

Le système des prohibitions successives de marchandises déterminées ne semble pas encore suffisant.

Prohibition générale et dérogations

Le décret du 22 mars 1917 prohibe l'importation de toutes marchandises d'origine ou de provenance étrangère, à l'exception des importations effectuées pour le compte de l'Etat. Voilà donc pour la première fois une prohibition générale. Mais comme il y a malgré tout un certain nombre de produits que l'on ne trouve pas en France, et qui sont indispensables, le même décret prévoit des dérogations que pourra autoriser le ministre des Finances.

Il y aura trois sortes de dérogations :

1° Les *dérogations générales*, en ce qui concerne les marchandises qui peuvent sans danger être admises d'une façon permanente et sans autorisation spéciale.

2° Les *dérogations spéciales* pour certains produits dont

l'importation ne peut avoir lieu qu'à titre exceptionnel, avec autorisation spéciale donnée après avis du « Comité de dérogations ».

3° Enfin, une troisième série de marchandises est soumise au « Contingentement » c'est-à-dire que les produits compris dans cette catégorie ne pourront être importés qu'à concurrence d'un certain contingent.

Le décret du 22 mars dans son *art. 3* instituait auprès du Ministère du Commerce un « Comité des dérogations aux prohibitions d'entrée » composé des Présidents des Commissions des douanes du Sénat et de la Chambre, du Président de la Commission du Sénat chargée de l'étude de l'organisation économique du pays, du directeur général des Douanes, des représentants des différents ministères et de deux délégués de la Chambre de Commerce de Paris.

« Ce Comité établit et soumet à l'approbation du Ministre du Commerce :

1° Les propositions de dérogation générale pour certaines marchandises ;

2° Le contingent trimestriel des importations pour des produits déterminés par espèce et provenance.

3° Pour chaque contingent un plan de répartition entre les divers groupements industriels ou commerciaux au prorata de leurs besoins indispensables. »

Le système des contingentements ne pouvait fonctionner immédiatement. Pour déterminer les contingents, des enquêtes étaient nécessaires; quelle que fut la diligence de ceux qui en étaient chargés, il fallait pour les poursuivre un certain temps— et pendant ce temps des modifications se produisaient dans la situation économique du pays. L'idée des contingentements était raisonnable, mais, en fait, dans

les mois qui suivirent le décret du 22 mars, on accorde surtout des autorisations individuelles à côté des dérogations générales.

L'arrêté du 13 avril 1917 (complété par l'arrêté du 12 mai) précise l'application du décret du 22 mars. Il comprend une liste n° 1 de marchandises bénéficiant d'une dérogation générale; une liste n° 2 de « marchandises dont l'importation ne peut avoir lieu qu'à titre exceptionnel sous le couvert d'autorisations spéciales » et une liste n° 3 de marchandises dont l'importation est placée sous le contrôle de la Commission interministérielle des bois et métaux.

Dans l'art. 6 il est dit : « Les marchandises non citées aux articles précédents sont placées sous le régime du contingent et seront, en conséquence, admises à l'importation jusqu'à concurrence des quantités fixées trimestriellement dans les conditions prévues par l'art. 3 du décret du 22 mars 1917. »

Ces contingents trimestriels ne furent fixés que pour quelques marchandises.

L'arrêté interministériel du 8 septembre 1917 codifie la réglementation antérieure. Il diminue le nombre des marchandises appelées à bénéficier de l'admission générale. En des listes annexées à cet arrêté, les marchandises sont réparties en huit catégories suivant les Comités qui délivrent les autorisations d'importation :

1° Les marchandises importées sans autorisation.

2° Les marchandises pour lesquelles il faut une autorisation du « Comité des Dérogations aux prohibitions d'entrée. »

3° Celles qui relèvent du « Comité des matières grasses ».

4° Celles qui relèvent du « Comité Général des Bois ».

5° Celles qui relèvent de la « Commission des diamants ou pierres fines ».

6° Celles qui relèvent de la « Commission des Métaux et fabrication de guerre. »

7° Celles qui relèvent du « Comité des produits Chimiques ».

8° Enfin les marchandises soumises à des régimes spéciaux.

On entre ainsi dans la voie qui va faire aboutir au régime des consortiums.

Le système des dérogations individuelles présentait de nombreux inconvénients. Devant l'afflux des demandes, les comités et les sous-comités statuaient plus ou moins arbitrairement, mais en général les autorisations étaient accordées trop généreusement. Malgré cela, beaucoup de commerçants se faisaient expédier de l'étranger, avant d'avoir obtenu les autorisations nécessaires, des marchandises prohibées. Après un « avis aux importateurs » publié au *Journal Officiel* du 30 janvier 1918 par le Ministre des Finances, un autre le 7 mars 1918, la loi du 5 avril 1918 décide que « toute marchandise prohibée pour laquelle une autorisation régulière d'importation n'aura pas été présentée dans le délai de cinq jours après son arrivée, sera saisie et vendue au profit de l'Etat.

Extention des prohibitions de sortie

Des prohibitions de sortie — nous l'avons vu — avaient été édictées dès le début de la guerre. Elles furent complétées dans la suite par de nombreux décrets. Ainsi les décrets du 28 juillet, 2 et 7 août, 16 septembre, 24 octobre, 28 décem-

bre 1916 prohibent l'exportation de diverses denrées, de produits chimiques, de soieries, etc. Interdite encore la sortie de pelleteries (déc. du 14 janv. 1917), de machines agricoles (27 mai 1917), de bois de chauffage (22 juin 17), de cidres (24 août 17), de chapeaux de feutre, films cinématographiques, citrons, oranges (le 18 août 1918) et ainsi de suite.

L'exportation des capitaux Loi du 3 avril 1918

A côté de ces marchandises très variées, il en est d'un caractère particulier, qui vont subir le même sort, c'est la monnaie, les titres ou valeurs mobilières.

Déjà en 1916 et 17 le ministre des Finances par des circulaires demandait aux banquiers d'éviter l'exportation de capitaux. Dans l'ensemble, les banques parurent suivre cette recommandation; mais il n'y avait pas de sanction et les capitaux sortaient.

Déjà la sortie de l'or avait été interdite. Désormais les capitaux n'auront pas le droit de s'échapper du territoire. *La loi du 3 avril 1918* dit dans son article premier : « Il est interdit à toute personne — sauf autorisation écrite du ministre des Finances — de constituer hors de France par un moyen quelconque de crédit ou de change, à son profit ou au profit de tous tiers, un avoir en titres ou en fonds..., de consentir un prêt à une personne résidant hors de France, d'acheter hors de France tous titres, biens ou produits quelconques..., si l'opération implique un transfert quelconque de fonds ou titres hors de France. »

Il est interdit d'exporter des titres pour les vendre, si leur contre-valeur ne fait pas l'objet d'une remise en francs.

La loi oblige le public à s'adresser à une personne astreinte à la tenue du répertoire des opérations de change (suivant la loi du 1^{er} août 1917) pour l'acquisition des monnaies, devises étrangères, chèques sur l'étranger, quand le montant de l'opération est supérieur à 1.000 francs.

L'intermédiaire exigera de son client une déclaration écrite indiquant l'objet de son opération. En même temps, s'il s'agit d'importer une marchandise prohibée, l'intermédiaire devra viser la licence d'importation et y indiquer le montant du règlement pour lequel il est intervenu. Il est tenu de présenter à toute réquisition aux agents du ministère des Finances les déclarations et les autorisations éventuelles du ministre. La loi spécifie que l'intermédiaire lui-même est tenu pour son compte aux mêmes obligations de déclaration et d'autorisation. Elle assure le secret professionnel en disant qu'« il ne pourra en aucun cas être fait usage pour un motif autre que l'application de la présente loi des déclarations, autorisations, ou autres documents communiqués aux agents du ministère. »

Il est interdit à tout Français ou étranger de quitter le territoire en emportant — sauf autorisation spéciale de la Commission des Changes au ministère des Finances — une somme supérieure à 1.000 francs.

Ainsi cette loi du 3 avril, tout en établissant un nouveau contrôle des importations, prend de sérieuses mesures contre des spéculations sur les changes, contre une évasion des capitaux cherchant à échapper aux impôts, contre des achats à l'étranger de grandes quantités de marchandises au moyen desquelles on pourrait constituer des stocks que leurs détenteurs écouleraient en hausse en réalisant de gros bénéfices.

Comme conséquence des mesures que nous venons d'in-

diquer, l'importation des titres et valeurs mobilières est interdite.

La sanction est une amende allant jusqu'à 25 % du montant de l'opération exécutée frauduleusement. (L'art. 463 du Code pénal est applicable).

L'art. 11 de la loi disait que les dispositions de la présente loi resteraient en vigueur jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois après la date de cessation des hostilités. Mais depuis cette date les dispositions de la loi du 3 avril ont été prorogées de 3 mois en 3 mois. Le 1^{er} mars 1922 elles furent prorogées jusqu'au 1^{er} janvier 1923 — et elles sont encore aujourd'hui provisoirement en vigueur. On a élevé de 1.000 francs à 5.000 francs la somme que peuvent exporter les personnes munies d'un passeport. Les commerçants obtiennent de la Commission des Changes, sur le vu des factures, états des frais de transports, les autorisations nécessaires pour le paiement des marchandises à importer.

Des mesures semblables furent prises à l'étranger, dans les pays alliés : en Angleterre le 21 décembre 1917; en Italie par les décrets du 15 novembre et 11 décembre 1917 ; aux Etats-Unis par l' « Executive order » du 26 janvier 1918.

Le Commerce avec l'ennemi

Les prohibitions d'exportation avaient pour but de conserver à l'intérieur du pays des stocks suffisants, et aussi d'entraver le ravitaillement des puissances ennemies. Pour ces raisons pratiques, comme pour des raisons d'ordre moral, tout commerce avec l'ennemi fut interdit. *Le décret du 27 septembre 1914*, validé par la loi du 4 avril 1915 s'exprime

ainsi : « A raison de l'état de guerre et dans l'intérêt de la défense nationale, tout commerce avec les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie, ou les personnes y résidant, se trouve et demeure interdit. De même il est interdit aux sujets desdits empires de se livrer directement ou par personne interposée à tout commerce sur le territoire français ou de protectorat français. »

Tout commerce avec les agents de ressortissants allemands, résidant en quelque point que ce fût du monde, serait considéré comme commerce avec l'ennemi. Pour prévenir nos nationaux, suivant l'exemple de l'Angleterre, le Ministère des Affaires étrangères établit des listes de personnes ou sociétés commerciales réputées agents de l'ennemi, publiées par le *Journal officiel*. Douze listes parurent : la première le 6 avril 1916, la dernière au *Journal officiel* du 25 avril 1919.

1° *Les Importations.* — En ce qui concerne les importations, une loi du 17 août 1915 disait dans son article unique : « Les marchandises originaires ou provenant des empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie, alors même qu'elles auraient été déclarées comme telles, sont soumises à toutes les dispositions pénales des lois de douane concernant les marchandises prohibées, sans préjudice de l'application, le cas échéant des peines édictées par la loi du 4 avril 1915 ».

Ces peines sont : un emprisonnement de un à cinq ans, et une amende de 500 francs à 20.000 francs ou l'une des deux peines seulement.

Cette prohibition est générale. Elle vise toutes les marchandises d'origine ennemie. Toutefois, des dérogations sont possibles : exceptionnellement, le ministre des Finances

peut, sur la proposition du ministre intéressé, décider que pour telle marchandise, la prohibition sera levée. Mais ces dérogations ne sont accordées qu'à titre tout à fait exceptionnel et dans l'intérêt de la Défense nationale. Pour chaque demande, il faut une décision spéciale du ministre des Finances. Cependant, sur la demande du sous-secrétaire d'Etat de l'artillerie et des munitions, le ministre des Finances a décidé (dépêches du 18 avril, 20 juin 1916 et 19 février 1917) de simplifier les formalités concernant l'importation — sans justification d'origine — des produits métallurgiques et autres, destinés à des fabrications de guerre, en provenance de Suisse, Espagne, Pays-Bas, Danemark, Suède, Norvège. Ces marchandises peuvent être importées moyennant le paiement des droits du tarif général, si l'importateur a obtenu du Ministère de l'Armement et des Fabrications de guerre une « attestation pour la douane », certifiant que ces marchandises sont destinées à l'exécution de commandes intéressant la Défense nationale.

2° *Les exportations.* — Au *Journal officiel* du 16 mars 1915 parut une déclaration des puissances de l'Entente qui décidaient le blocus commercial de l'Allemagne. En conséquence, les marchandises trouvées à bord de tous navires, destinées aux pays ennemis ou en provenant, devaient être confisquées. En France, le décret du 13 mars 1915 prescrivait de saisir et d'arrêter toutes marchandises destinées aux pays centraux, ayant pris la mer après la promulgation du décret.

Il fallait prendre des précautions sérieuses pour que les produits adressés aux pays neutres ne fussent pas réexpédiés en Allemagne ou en Autriche. Il convenait cependant de ne

pas blesser la susceptibilité des neutres et de continuer avec eux nos relations commerciales.

Ces précautions furent les suivantes :

1° On exigera de l'expéditeur français une *déclaration* certifiant qu'à sa connaissance le destinataire n'était pas un sujet ennemi.

2° Pour un certain nombre de marchandises il fut fixé des *contingents* d'après les quantités moyennes de ces produits exportées avant la guerre. Ces contingents étaient des maxima.

3° Enfin, d'accord avec les alliés, certains neutres créèrent chez eux des organisations spéciales qui garantissaient aux gouvernements alliés que les marchandises seraient réparties à l'intérieur et non réexportées chez l'ennemi et qui, au besoin, demandaient à leur gouvernement de réprimer les fraudes.

La « S. S. S. » en Suisse

La plus importante de ces organisations est la *Société suisse de surveillance économique* (la « S. S. S. ») qui surveille l'emploi des marchandises importées en Suisse, et garantit les conditions mises à leur importation. La plupart des marchandises exportées vers la Suisse doivent être consignées à la S. S. S. A partir du 16 novembre 1915, elles doivent être adressées à cette société avec son assentiment écrit, et il faut joindre cette pièce à la demande que fait l'exportateur français pour obtenir un permis d'exportation. Ne sont dispensées de la consignation à la société suisse que certaines marchandises quand elles sont expédiées en colis de 10 kilos au maximum.

Le siège de la S. S. S. était à Berne. Elle avait des bureaux dans les principaux ports français.

Le « N. O. T. » dans les Pays-Bas

Dans les Pays-Bas, c'est le *Trust Néerlandais d'Outre-Mer* (le N. O. T.) qui garantit la non réexportation. Un décret du 14 mars 1916 décide que toutes les marchandises exportées — même celles dont l'exportation n'est pas prohibée — devront être consignées au « N. O. T. ». La preuve de l'accomplissement de cette formalité doit être fournie au service des douanes avant l'embarquement des marchandises. Seuls quelques articles peuvent être dispensés de la consignment.

Danemark

Un accord entre le gouvernement français d'une part, la Chambre de Commerce de Copenhague et la Chambre des Industriels Danois d'autre part, assure contre le risque de réexportation vers un pays ennemi les marchandises françaises envoyées au Danemark. Un certificat de garantie et de non réexportation est délivré par l'une de ces deux associations au destinataire qui l'adresse à l'expéditeur français. Ce dernier doit l'annexer à sa demande d'exportation adressée à la Commission interministérielle des Dérogations au Ministère des Finances.

Grèce

Pour expédier des marchandises en Grèce, l'exportateur français doit joindre à sa demande une recommandation du « Bureau Commercial des Alliés » à Athènes ou d'une attestation délivrée par la « Commission mixte de Ravitaillement de Salonique et de la Macédoine ».

Voilà donc tout un système de contrôle. Il n'est pas parfait, mais il limite autant qu'il est possible les importations en pays ennemis de produits venant directement ou indirectement de France.

Des accords commerciaux furent conclus avec des pays alliés et des pays neutres.

Accord franco-italien

Une *convention signée le 30 mai 1917* entre la France et l'Italie fixe le régime applicable dans chacun de ces deux pays aux marchandises prohibées à l'importation provenant de l'autre pays contractant. De nombreuses prohibitions d'entrée frappant des produits italiens sont levées et un grand nombre de marchandises françaises peuvent pénétrer librement en Italie.

Cet arrangement fut avantageux pour le commerce français en lui permettant d'acquérir ainsi à bon compte des marchandises qu'il fallait jusque là acheter dans des pays à change moins favorable.

Accord franco-britannique

L'arrangement franco-britannique du 24 août 1917 est le plus important. Aux termes de cet accord, les prohibitions établies par chacun des deux Etats étaient en principe levées en ce qui concerne les importations de l'autre. Cette convention avait une portée à peu près générale quant à l'entrée des marchandises françaises en Angleterre, mais pour certaines marchandises anglaises les prohibitions d'entrée en France subsistaient. La situation économique de la France était bien

plus affectée par la mobilisation et l'invasion que celle de l'Angleterre, aussi, les deux pays appliqueront momentanément un régime spécial, et les entrées en France sont moins largement autorisées que les importations en Angleterre afin que le déficit de notre balance commerciale n'aille pas encore en s'aggravant.

Pour envoyer en Angleterre des marchandises dont l'entrée est prohibée, les négociants français doivent obtenir des licences délivrées par le bureau de Paris du « Board of Trade ». L'importation d'Angleterre en France est permise après l'obtention d'une licence délivrée par le « Bureau des Douanes françaises » à Londres. (Une liste des marchandises pour lesquelles on peut obtenir des licences est annexée à la Convention.)

L'article 3 de la Convention prévoit le cas où certaines marchandises arriveraient en trop grande quantité dans l'un des deux pays. Un accord entre les deux gouvernements limiterait alors, ou même supprimerait, les importations.

« L'accord, dit M. Bouffandeau, dans une étude sur la question, avait pour but de réduire le déficit de notre balance commerciale qui était pour 1916 de près de 5 milliards au bénéfice des importations anglaises, tandis qu'en 1913, nos exportations en Angleterre dépassaient de 339 millions de francs nos importations. » Le résultat fut intéressant puisque « le chiffre des importations anglaises baissa au cours de l'année 1918 dans des proportions appréciables. Il ne fut que de 6.394.633.000 francs tandis qu'il avait été de 6 milliards 807.605.000 francs en 1917. » D'autre part nos exportations en Angleterre en 1918 ont été de 1.082.021.000 francs tandis qu'elles s'élevaient seulement en 1917 à 1.016.400.000 francs. L'accord avait donc, dans une mesure encore insuf-

fisante, mais sensible quand même, bénéficié à notre balance commerciale.

Accord franco-suisse

Comme suite à un accord provisoire du 29 septembre 1917, un arrangement fut conclu entre la France et la Suisse le 29 décembre 1917. Un certain nombre de marchandises étaient admises à l'importation, par dérogation aux prohibitions d'entrée, jusqu'à concurrence de contingents mensuels. C'était des chocolats, des articles de bijouterie, de broderies, etc. La première condition de cet arrangement était : « L'origine suisse de ces marchandises ne doit pas être douteuse. »

Accord franco-espagnol

Un accord économique entre la France et l'Espagne fut signé à Madrid le 6 mars 1918. Il avait pur but de « favoriser et étendre les bonnes relations entre les deux pays; favoriser la réciprocité et l'échange; tenir compte des besoins nationaux de chacun des deux pays.

Le gouvernement espagnol accorde des dérogations aux prohibitions de sortie pour faciliter l'expédition en France des pyrites, du plomb, du zinc, du cuivre brut et d'autres minerais, de laines manufacturées, de fils, tissus, coton, jute, de produits en fer, acier et autres métaux, de voitures et véhicules divers, de riz, pommes de terre, huile d'olive, figues, raisins, conserves, de produits pharmaceutiques, d'essences diverses.

De son côté, le gouvernement français accorde des facilités pour expédier en Espagne, à concurrence de certains

contingents diverses marchandises : des phosphates de chaux, des matériaux électriques, des machines, et permet l'importation de vins et liqueurs d'Espagne pour une quantité mensuelle de 250.000 hectolitres de vins et 100.000 hectolitres d'alcools. Est également autorisée l'importation d'oranges, de fruits frais pour une quantité mensuelle égale à la moitié de la quantité moyenne importée par mois dans les cinq dernières années avant la guerre. Le gouvernement français concède le libre passage pour les machines électriques venant de Suisse et les semences venant d'Allemagne ou de Suisse, en quantités déterminées.

Clauses financières. Ouverture de crédit

Dans cette convention, commé dans la précédente, on introduisit des clauses d'ordre financier. La France obtint de la Suisse et de l'Espagne des ouvertures de crédits pour faciliter les paiements que les Français devaient faire dans ces deux pays.

Un consortium de banquiers et de gros acheteurs devait être constitué en Espagne et en France pour assurer les crédits nécessaires au mouvement des échanges et un premier crédit de 35 millions de pesetas serait garanti par le dépôt en Espagne d'obligations du Trésor français.

(D'après *la Epoca* du 2 mars 1918, cité par *l'Europe Nouvelle* du 9 mars.)

L'opinion des commerçants.

Industriels et commerçants français n'acceptèrent pas sans murmure les règlements imposés par ces divers accords et par les nombreux décrets promulgués depuis le début de

la guerre. Le mécontentement fut parfois assez vif dans les milieux commerciaux : on trouvait le régime des importations compliqué, obscure même à cause des contradictions qu'on relevait dans des décrets successifs. Le système de l'autorisation préalable obligeait les commerçants à vivre au jour le jour : il arriva qu'une décision gouvernementale ayant été rendue entre le moment où une maison française avait passé un contrat avec une maison étrangère et le moment de la livraison, l'Administration refusât absolument l'autorisation d'importer, alors que le commerçant français obligé par son contrat devait payer la marchandise achetée. Et cependant la loi du 6 mai 1916 qui autorise le gouvernement à interdire par décrets l'entrée de certaines marchandises étrangères précise que les marchandises qu'on justifierait avoir été expédiées pour la France avant la promulgation des décrets seraient admises aux conditions du tarif antérieur.

On critiquait aussi les formalités trop longues et trop nombreuses. M. Emmanuel Brousse a cité à la tribune de la Chambre des exemples significatifs de tribulations que subirent quelques commerçants désireux d'obtenir une autorisation d'importation. Tel fut le cas, dit-il, d'un industriel qui avait trouvé le moyen d'acheter en Amérique 200 wagons-réservoirs et voulait les importer en France où ils sont très utiles pour le transport des vins. Le ministère des Transports l'envoya au ministère du Commerce où il fut promené de bureaux en bureaux avant d'être renvoyé au ministère de l'Armement. Après un temps d'attente, ce dernier ministère lui répondit, en approuvant son idée d'importer ces wagons-réservoirs, que seul le Comité exécutif des importations, présidé par le ministre du Commerce pouvait

lui donner l'autorisation .Cet industriel mit donc 6 mois pour faire le tour des ministères sans rien obtenir.

Le système des autorisations donnait lieu à certains abus. Ainsi M. Brousse, dans le même discours, disait encore qu'il avait lu dans *le Midi Vinicole* l'annonce suivante : « Un importateur de vins d'Espagne vendrait son droit d'importation pour 1918 à 6 fr. par hecto. » Et celle-ci dans un autre numéro : « A vendre 3 fr. l'hecto, l'autorisation d'importation de vins d'Espagne jusqu'à concurrence de 12.000 hectolitres. »

Il y eut de nombreux désaccords entre les importateurs et l'Administration et les réclamations furent fréquentes : En décembre 1917, M. Adrien Artaud, Président de la Chambre de Commerce de Marseille adresse une lettre au ministre du Commerce dans laquelle il s'élève contre « l'indifférence et l'incohérence administratives » en matière d'autorisations d'importations. Il conclut que « le trouble profond que subit l'approvisionnement du pays est dû moins à la raréfaction des moyens de transport qu'à l'impossibilité dans laquelle est mis le commerce de poursuivre ses opérations du fait de l'incertitude où le laissent les décisions de l'Administration ».

Dans le même sens, la section du Commerce extérieur de la Fédération des Industriels et Commerçants français écrivit au ministre le 29 décembre 1917.

On espère alors, parmi les commerçants que le régime sera modifié à la suite de la Conférence interalliée de Paris.

On arrive à cette époque à envisager une politique d'ensemble où l'intervention de l'Etat va se réaliser pleinement et qui va faire l'objet de la 2^e partie de notre exposé.

II

Les Consortiums

La guerre a provoqué une consommation extraordinaire. Pour alimenter les industries qui travaillaient pour la défense nationale, pour nourrir, habiller, équiper les millions de combattants répandus sur tous les fronts, il fallut importer en abondance des marchandises de toute sorte et il y eut, chez tous les alliés, dans les premières années de la guerre, un gaspillage énorme de richesses. Dans la crainte de manquer de produits indispensables on accumulait toujours d'avantage et des stocks se constituaient, en grand nombre, un peu partout. Le public avait peur surtout d'être privé de certaines matières alimentaires et il en créait des petites réserves dans tous les coins. Il s'est produit ce qu'on peut appeler un phénomène d'accaparement par capillarité : une énorme quantité de denrées se trouve mise en réserve en une infinité de petits stocks. Prenons un exemple très simple : supposons qu'avant la guerre il y ait eu dans chaque ménage français, 1 kilo de sucre en réserve. A la déclaration de guerre, le Français à l'esprit économe et prévoyant, se met à acheter 5 ou 6 kilos de sucre. Devant cet accroissement de demandes, les prix

du sucre s'élèvent chez les commerçants détaillants — ce que voyant, plusieurs millions de familles françaises décident d'acheter jusqu'à quintupler leur réserve. Ainsi, un accaparement énorme est réalisé. (En présence d'une telle abondance de demandes, le commerçant, à son tour, achète tant qu'il peut et à n'importe quel prix, car il est sûr de pouvoir toujours revendre à des prix qui s'élèvent constamment.)

Malgré les prohibitions d'importation, malgré les sanctions prises contre les fraudes, il y eut, dans les premiers mois de 1917, une véritable frénésie d'importation. Les frets étaient de plus en plus chers : le tonnage manquait, la guerre sous-marine faisait des ravages. Il fallut donc avec une politique des importations et des exportations avoir une politique des transports.

Le contrôle des transports

L'Etat qui était intervenu pour empêcher qu'on importât des marchandises sans grande utilité dans les circonstances d'alors, devait intervenir pour contrôler les transports, pour réserver wagons et bateaux à la circulation des produits les plus indispensables. Déjà, en prohibant certaines importations on avait eu le souci de réduire la quantité de matières à transporter. Les transports par chemin de fer furent dirigés par le 4^e Bureau du ministère de la Guerre; un ordre de priorité fut établi suivant l'importance de la marchandise au point de vue de la défense nationale.

Quant aux transports par mer, différentes lois s'en occupent : une loi du 11 novembre 1915 interdit, pour la durée de la guerre et pendant les six mois qui suivront

la fin des hostilités, la vente volontaire d'un navire français à un étranger, sauf dérogation exceptionnelle dont la procédure a été fixée dans un arrêté du ministre de la Marine du 16 mars 1916.

La loi du 4 décembre 1915, complétée par la loi du 1^{er} août 1916, proroge les dispositions de la loi du 19 avril 1906, au sujet des primes à la construction dans la marine marchande.

Le Conseil interallié des transports maritimes est créé en décembre 1916 et doit s'occuper de la répartition du tonnage.

La loi du 13 avril 1917 accorde un crédit de 160 millions pour l'achat et la construction de navires.

Un décret du 4 juillet 1917 institue un sous-secrétariat des Transports Maritimes et de la Marine Marchande qui s'occupera de l'utilisation de tous les navires de commerce.

Un décret du 17 juillet 1917 organise un contrôle général de la marine marchande.

Et enfin on aboutit en 1918 à la réquisition de la flotte de commerce. Le décret du 15 février 1918 réquisitionne tous les bâtiments de mer de nationalité française, habituellement affectés au transport des personnes et des marchandises.

En même temps qu'il s'occupaient des transports, les alliés songèrent à se mettre d'accord pour organiser les achats.

Les Anglais et les Américains virent d'assez bonne heure la nécessité de mettre de l'ordre dans les achats considérables que venaient faire chez eux les représentants français et autres.

En août 1914 était déjà installée à Londres la « Commis-

sion interalliée du Ravitaillement » pour centraliser les demandes des alliés.

En 1916 un comité, le « Wheat Executive » fonctionne à Londres et assure le ravitaillement en blé et en grains de l'Angleterre, la France et l'Italie. En 1917 il s'efforce d'effectuer une répartition entre les alliés au prorata de leurs besoins.

Aux Etats-Unis, le « War purchasing Commission » institué par le gouvernement fédéral américain fonctionne à Washington et sert d'intermédiaire obligatoire entre les producteurs américains et les acheteurs français et étrangers.

L'acheteur unique

En 1916 des règles spéciales édictées en France au sujet de l'importation des fontes et produits réfractaires provenant de l'Angleterre annoncent le régime de centralisation des achats qui va s'établir :

La métallurgie française augmente énormément sa consommation et doit de plus en plus chercher des aliments à l'étranger, l'invasion allemande nous privant de toute une région productive. Les demandes de fontes sur le marché anglais, où se rencontraient les industriels français et aussi des intermédiaires de toute sorte, devinrent si considérables qu'en janvier 1916, par exemple, il fut demandé à l'Angleterre des autorisations de sortie pour une quantité de fontes spéciales représentant plus du double de la consommation réelle, pendant ce mois, des industriels français travaillant pour la Défense nationale.

Pour éviter cette concurrence entre des acheteurs trop nombreux sur le marché britannique, le gouvernement

anglais demanda au gouvernement français de confier à *un acheteur unique* le soin d'acquérir les produits nécessaires à la Défense nationale. Il s'est agi d'abord des fontes hématites, puis la mesure fut étendue à d'autres produits : ainsi par dépêche du 30 août 1917, le ministre de l'Armement charge le Comité des Forges de centraliser en Angleterre les achats de produits réfractaires silico-alumineux. Le *Comité des Forges*, qui avait déjà à Londres un bureau d'achat, devint l'acheteur unique et centralisait toutes les commandes de fontes et produits réfractaires faites en Angleterre. Ses opérations devaient être contrôlées par le Sous-Secrétariat d'Etat de l'Artillerie et des Munitions. Désormais le gouvernement britannique n'accorde des autorisations de sortie pour les fontes et produits réfractaires que si elles sont demandées par la « *Commission française des Munitions à Londres* », qui elle-même n'admet que les demandes faites par l'intermédiaire du Comité des Forges. De son côté, l'Angleterre a besoin d'importer des minerais français pour la fabrication de certaines fontes, c'est encore le Comité des Forges qui s'occupe de centraliser les ventes de ces minerais.

Ce régime de centralisation des achats va s'étendre de plus en plus et s'appliquer à bien d'autres produits que les fontes anglaises.

Les Comités

Un arrêté du ministre du Commerce du 7 mai 1917, publié à l'*Officiel* du 11 mai, crée des « *Comités chargés* de l'examen des questions concernant les commerces et industries suivants : coton, laine, lin, chanvre, jute, cuir, minerais, sidérurgie, cuivre, zinc, étain, plomb, bois, chaux et

ciments, construction électrique, outillage mécanique ».

Ces Comités sont composés de représentants des principaux ministères et d'industriels et commerçants. Ils doivent « déterminer, centraliser, coordonner ou contrôler les besoins des services de l'Etat et du public; les moyens de satisfaire à ces besoins au mieux de l'intérêt national; les ordres d'urgence tant en France qu'à l'étranger des achats, transports et fabrications; les importations, exportations et constitutions de stocks ».

Un avis du ministère de l'Armement, publié au *Journal officiel* du 12 octobre 1917 fait savoir que le Comité interministériel du plomb s'occupera désormais de la répartition entre les alliés du plomb acheté en Espagne, conformément aux décisions de la Conférence interalliée tenue à Paris, le 2 août 1917. On en a ainsi décidé pour obtenir et une répartition plus équitable et une baisse de prix du plomb. Chaque pays désigne au Comité un acheteur unique pour la quantité totale qui lui est accordée. Les prix sont les mêmes pour tous ces acheteurs.

La France a pour acheteur la Société « Minerais et Métaux » qui doit opérer pour le compte de l'Etat; tout bénéfice éventuel devant être reversé au Trésor. Cet organe achètera aussi tout le plomb produit en France, dont le prix de vente sera fixé sur avis de la Commission interministérielle des métaux et fabrications de guerre par les ministres de l'Armement et du Commerce.

Le Comité des Forges qui s'occupe déjà des achats en Angleterre de fontes et autres produits est chargé par dépêches des 26 mai 1917 et 7 août 1917 du ministre de l'Armement de centraliser les importations de minerai de chrome, venant de Grèce, employé comme produit réfractaire. Il

sera seul autorisé à demander aux services de la marine française de transporter ce minerai qu'il devra répartir entre les consommateurs français, sous le contrôle du ministère de l'Armement.

Le Comité des Chaux et Ciments institué par l'arrêté 7 mai déjà cité contrôle les achats à l'étranger et fait savoir par une circulaire au début d'octobre 1917, que seules seront admises désormais les demandes d'importation faites en vue de la Défense nationale et présentées par les maisons mêmes qui doivent mettre en œuvre les produits importés (indiquant au besoin tous les intermédiaires et transitaires). On ne pourra formuler de demandes que pour les besoins d'un mois.

Le Comité général des bois, comme l'annonce un avis au *Bulletin des Usines de guerre* du 8 octobre s'occupera de l'importation des bois suisses.

Conseil interallié des achats

Une Conférence interalliée s'est réunie à Paris en décembre 1917 et a décidé la création d'un « Conseil interallié des achats ». La France y est représentée notamment par le ministre du Commerce (M. Clémentel) et le ministre de l'Armement (M. Loucheur).

Comité exécutif des Importations

Un décret du 13 décembre 1917 établit un « Comité exécutif des Importations » composé des ministres du Commerce et de l'Armement; des sous-secrétaires d'Etat à la Guerre, aux Transports Maritimes, aux Finances et au Ravi-

taillement; des chefs de l'Etat-Major de l'Armée et de la Marine; du Président du Comité des dérogations aux prohibitions d'entrée; du Président de la réunion des Présidents de Chambres de Commerce de France.

Ce Comité, d'accord avec les organismes alliés correspondants, doit centraliser les états de besoins présentés par les divers départements ministériels, et, après examen des ressources en tonnage, arrêter périodiquement un programme général d'importation. Il décide en dernier ressort.

Au début de l'année 1918 le contrôle des importations est donc de plus en plus sérieux, mais il est encore possible d'acheter librement un grand nombre de marchandises. Des organismes vont apparaître pour réunir et examiner les commandes individuelles, marquant la tendance à une concentration des achats sous le contrôle du Gouvernement.

Commission supérieure des achats à l'étranger

Un arrêté du 8 mars 1918 (au *Journal officiel* du 19 mars) institue une « Commission supérieure des achats à l'étranger » qui doit prendre connaissance des programmes généraux d'achats à l'étranger, préparés par le sous-secrétaire d'Etat du Commerce, avant qu'ils ne soient présentés au Comité exécutif des importations. Cette Commission modifie les programmes d'après les disponibilités financières que lui indique le ministre des Finances, et en contrôle l'exécution. « A cet effet, dit l'art. 2, la Commission procède à toute instruction qu'elle juge utile, convoque et entend tous chefs de service des divers départements ministériels, provoque toute justification et tous renseignements nécessaires, prescrit toute enquête le cas échéant. »

Les ministres intéressés accréditent auprès d'elle des représentants qualifiés pour présenter et défendre les programmes et propositions établis par leur département. La Commission instruit également les demandes hors programme. Elle fixe un ordre de priorité entre toutes ces demandes, qui servira de base au programme général.

La Commission, qui est en liaison constante avec le Conseil interallié des achats de guerre et des finances, est rattachée à la Présidence du Conseil qui désigne son bureau et ses membres (fonctionnaires ou officiers compétents).

Le nombre des Comités pour l'importation des marchandises étrangères ira en augmentant et s'étendra peu à peu à presque toutes les catégories de matières. Leur rôle deviendra plus important : ils vont intervenir dans la production française pour l'orienter de telle ou telle façon en vue des besoins de la Défense nationale et iront même jusqu'à s'occuper de la fixation des prix.

Ainsi le *Comité interministériel du coton* institué par le décret du 19 février 1918 centralise et contrôle les besoins nationaux en cotons bruts et manufacturés, « établit les genres de produits manufacturés qu'il y a lieu de fabriquer en France; fixe le prix de transformation pour les filés, tissus et autres produits manufacturés en coton, ainsi que le prix de vente maximum correspondant à chaque phase de la transformation; règle les ordres d'urgence pour les achats à l'étranger et les transports; prend toutes mesures pour la constitution de stocks si cela est nécessaire. »

Un décret du 11 avril 1918 institue au ministère de l'Armement un *Comité interministériel des machines-outils et de l'outillage mécanique* (*Journal officiel* du 14 avril).

Non seulement ce Comité doit déterminer les besoins,

régler les quantités à importer, établir des ordres d'urgence en donnant la priorité aux machines nécessaires pour la Défense nationale, mais il doit encore s'efforcer d'améliorer les conditions de la fabrication en France de l'outillage mécanique en tenant compte du matériel, des matières premières et de la main-d'œuvre disponible. Il doit aussi — et c'est à signaler — « *fixer la marge des bénéfices des commerçants et constructeurs de machines-outils et d'outillage mécanique.* »

Les Consortiums.

Ainsi disparaissent peu à peu les importations privées, l'Administration intervenant de plus en plus. Les produits étrangers n'entrent en France que dans une proportion sensiblement inférieure à la demande. On ne peut, dans ces conditions, laisser les industriels les plus habiles, ou seulement les plus pressés, se servir les premiers au préjudice des autres. Il faut au contraire organiser une répartition équitable. Dans ce but on va utiliser des organismes appelés d'une façon générale *Consortiums*.

Trois systèmes étaient possibles : ou bien, poussant jusqu'au bout l'étatisme, le gouvernement achèterait pour son propre compte et répartirait lui-même les produits entre les industriels français; ou bien il utiliserait des organismes spéciaux groupant tous les industriels et commerçants intéressés à une même catégorie de produits et qui seraient chargés de la partie technique des achats et de la répartition; ou enfin, des groupements, librement formés agiraient en ne demandant l'intervention de l'Etat que lorsqu'il serait impossible de faire autrement.

Les trois systèmes fonctionnèrent plus ou moins. Cer-

taines industries avaient déjà organisé des groupements et purent centraliser les achats et opérer la répartition avec un minimum d'intervention de l'Etat.

Par contre, pour les denrées alimentaires, comme les blés, l'Etat a acheté directement pour revendre ensuite (à perte) aux commerçants. Mais surtout, l'Etat provoque la formation de groupements, sous forme de sociétés anonymes, pour acheter à l'étranger des matières premières nécessaires à une industrie déterminée et les répartir ensuite également entre les membres.

M. Clémentel au cours d'un voyage en Angleterre, vit qu'il y avait là-bas un conflit permanent entre le fonctionnaire qui ne connaît pas la technique de chaque industrie et les industriels. Pour éviter cet inconvénient il eut l'idée d'organismes composés d'industriels et de commerçants qui feraient des actes de commerce.

Le Consortium peut paraître l'aboutissant de la politique, suivie depuis le début de la guerre en matière de commerce extérieur. Avec les prohibitions d'importations, la réquisition de la flotte marchande, la réglementation du change qui permet à l'Etat de contrôler les paiements des nationaux à l'étranger, le pouvoir de réquisition et de saisie donné aux autorités civiles, l'Administration peut imposer ses conditions dans les importations, comme dans le fonctionnement de la production et de la vente. L'Administration ne peut traiter avec chaque individu, elle traite avec un groupe : le Consortium.

Par convention, l'Administration s'engage à fournir au Consortium des produits divers, mais elle prend par contre le droit de suivre la marchandise qu'elle livre : elle contrôle les opérations et réglemente l'emploi des bénéfices éventuels.

L'Etat dispose seul des moyens de transports et des moyens de paiement; par le système des Consortiums il va mettre à la disposition des industriels et commerçants le fret et le change qui leur sont nécessaires. En échange, les industriels et les commerçants apportent les moyens dont ils disposent : compétence et capitaux. Les Consortiums sont faits pour leur permettre d'utiliser eux-mêmes les avantages que l'Etat leur offre ainsi, de répartir le fret et le change.

Le Consortium est un groupement d'industriels utilisant une même matière première; c'est un organisme commercial, constitué sous forme de société anonyme suivant la loi de 1867, destiné à acheter et répartir, sous le contrôle de l'Etat, les marchandises importées de l'étranger. Les fonctionnaires n'ont pas la compétence nécessaire pour traiter le problème des matières premières, ou en charge ces grands organismes composés uniquement d'industriels et de commerçants. Mais ces derniers pourraient se laisser inspirer par leurs intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général dont l'Etat est le grand défenseur. « Seul l'Etat peut avoir une vue d'ensemble des nécessités, des besoins et des ressources. » (Tardieu). Aussi les Consortiums voient leur pouvoir limité par l'existence des Comités interministériels dont nous avons parlé plus haut. Le Comité trace le programme d'action du Consortium : d'après les crédits et le fret disponibles il indique les quantités de marchandises à acheter. Le service de guerre du ministère du Commerce assure l'exécution par le Consortium du programme indiqué. Le Consortium achète donc conformément au programme du Comité et le ministère des Finances lui délivre le change nécessaire, le ministère de la Marine le fret dont il a besoin.

Le rôle des Comités opposé au rôle des Consortiums

Le rôle des Comités, comme nous l'avons déjà vu, est très très important. Par exemple, le *Comité de la laine* va :

« 1° Centraliser les besoins de toute nature;

2° Etablir — les besoins de l'armée mis à part — l'ordre de priorité pour les autres besoins nationaux;

3° Déterminer en les limitant, s'il est nécessaire, la nature des produits à fabriquer d'après les matières premières, la main-d'œuvre et le matériel disponibles;

4° Fixer, d'accord avec les syndicats ou groupements industriels constitués sous l'autorité du ministre du Commerce les prix maxima de transformation pour les différentes phases de la fabrication (peignage, filature, tissage, teinture, etc.). Fixer également les prix de vente des produits obtenus à la suite de ces transformations et livrés soit à l'industrie, soit à la consommation;

5° Déterminer les quantités et genres des diverses matières ou effets manufacturés dont l'importation serait à envisager...;

6° Etudier l'ordre d'urgence pour l'introduction des divers produits, sous réserve d'ailleurs que les matières et effets nécessaires à l'armée devront toujours avoir priorité;

7° Emettre des avis sur les genres de Consortiums ou autres groupements qu'il serait nécessaire de former entre négociants ou industriels pour réaliser convenablement le programme des achats, pour régulariser la production industrielle et faciliter les relations entre producteurs et consommateurs sous le contrôle du ministre du Commerce;

8° Faire toutes propositions pour, éventuellement, régle-

menter la vente des matières premières ou effets en laine et pour s'il en est besoin, en restreindre la consommation;

9° Donner un avis sur la question de l'exportation de la laine et des objets manufacturés en laine;

10° Enfin, examiner toutes autres questions se rapportant à ce textile et que jugeraient utiles de lui soumettre les différents ministères intéressés. »

Le rôle du Consortium, exposé par M. Clémentel lui-même à la Chambre des députés, consiste à :

1° *Faire le service financier* des achats privés opérés soit par voie d'acheteur unique, soit par voie de centralisation et de transmission des demandes d'achats;

2° *Faire la répartition* des matières importées sous le contrôle de l'Etat, de façon à maintenir à chacun une part d'activité même réduite;

3° *Faire la péréquation des prix* en supprimant ainsi une cause importante de hausse.

En général sont membres d'un Consortium tous les fabricants patentés au 31 juillet 1917. D'autres pourront être acceptés par le ministre du Commerce après avis du Conseil d'Administration du Consortium.

Ainsi l'article 5 des statuts du Comité national d'importation des huiles de houille. « Nul ne sera admis dans la Société s'il n'exerçait avant les hostilités l'industrie d'importateur d'huile de houille ou de distillateur de goudrons et s'il ne possède au moment de son admission des magasins, des entrepôts, réservoirs, moyens de transport et matériel de livraison appropriés à ce genre de marchandises ainsi qu'un personnel habitué à cette manutention. »

La répartition des matières premières est faite propor-

tionnellement aux actions souscrites et les actions sont souscrites proportionnellement à la moyenne des importations du fabricant dans les six années 1912-1917.

Il y a eu deux grandes catégories de Consortiums, les uns dépendant du ministère du Commerce, les autres appelés souvent « Comptoirs d'achat », travaillant surtout pour le compte du ministère de l'Armement. Ces derniers s'occupent de l'approvisionnement métallurgique des usines de guerre. Ce sont : le Consortium des marchands de fer, le groupement de la boulonnerie, le comptoir de répartition des tubes, le groupement des importateurs d'amiante etc.

Les Consortiums se distinguent des cartels et des trusts

La guerre a donc fait naître une nouvelle forme d'association, différente des cartels et des trusts qui existaient depuis longtemps.

Les cartels et les trusts sont les deux formes principales d'ententes que réalisèrent les producteurs dans certains pays depuis cinquante ans, dans le but de limiter la concurrence. M. de Rousiers définit *le cartel* : « Une association de producteurs par laquelle ceux-ci s'entendent pour limiter la concurrence qu'ils se font. C'est une ligue d'alliés dans laquelle chacun conserve sa liberté d'action, mais s'interdit l'usage de certaines armes contre les autres. C'est un tempérament plus ou moins accentué à la lutte économique. » Dans le cartel, chaque entreprise, soumise seulement aux règles de la convention intervenue entre des chefs d'industries, conserve son autonomie. Dans *le trust*, au contraire, les individualités disparaissent, absorbées par une grande entreprise

qui englobe toutes les autres. Le trust vise à la constitution d'un véritable monopole qui exige la disparition de la concurrence.

Dans le cartel, les producteurs s'engagent par un accord à ne pas vendre au-dessous d'un certain prix ou à ne pas produire au delà d'une certaine quantité. Il y a des cartels d'acheteurs quand des entrepreneurs ayant besoin d'une même matière première s'entendent pour ne pas payer plus cher qu'un certain prix ou pour ne pas accorder plus qu'un certain salaire à la main-d'œuvre. Les plus fréquents sont les cartels de vendeurs qui, pour empêcher la baisse des prix, limitent la quantité de marchandise produite sur un marché.

Le Consortium est, lui aussi, un groupement d'industriels ayant des intérêts communs, réunis en vue d'opérations déterminées et qui aboutit à la suppression de la concurrence. Mais le cartel a des buts pratiques très divers que motive seulement d'intérêt d'un certain nombre de particuliers ; il est constitué par des producteurs groupés pour la poursuite d'intérêts communs, qui parfois demandent aide à l'Etat, mais sans qu'il y ait collaboration de l'Etat comme dans le Consortium. Le cartel est né de l'initiative privée.

Le Consortium, dont la création fut provoquée par l'Etat, est placé sous le contrôle de l'Etat qui voit en lui le moyen d'équilibrer l'importation et la production avec la consommation. Le Consortium voit son objet limité à l'achat, l'importation et la répartition de matières premières ; il n'est créé qu'en vue de l'intérêt général et l'Etat joue le principal rôle dans sa formation.

C'est en Allemagne que les cartels se constituèrent et se développèrent avant la guerre : l'esprit de discipline des Alle-

mands leur permettait de se soumettre à cette organisation; dans différentes sortes d'entreprises, les industriels acceptaient les ordres d'un Comité qui dirigeait la production industrielle. Le gouvernement impérial semblait approuver cette tendance à la concentration. Certains cartels devinrent très importants : la Metallgesellschaft, la firme Boer Sondheimer & C°, par exemple, tenaient entre leurs mains le commerce du plomb, du zinc et du cuivre.

Les Consortiums en Allemagne

Dans ce pays, l'intervention de l'Etat dans la vie économique se produisit dès le début de la guerre, avant même que le blocus ne fût établi. Le gouvernement allemand se fit donner *par une loi* tous pouvoirs pour créer les organismes nécessaires et leur donner des moyens d'action suffisants. On créa un *Office central des achats* ayant le monopole des importations, et des *Sociétés économiques de guerre* qui correspondent à nos Consortiums.

C'est Walther Rathenau qui fut le promoteur de cette organisation. A l'heure où le ravitaillement de l'Allemagne devenait un problème redoutable, Rathenau entreprit l'application pratique des idées qui, depuis longtemps, lui étaient chères sur l'« économie nationale ».

Il fallait, pour que l'Allemagne pût tenir, établir un contrôle rigoureux de toutes les matières premières qui se trouvaient dans le pays et les destiner toutes, plus ou moins directement, à la Défense nationale au préjudice des besoins secondaires. Rathenau exposa son plan dans une conférence qu'il fit le 20 décembre 1915 sur le « Ravitaillement de l'Allemagne en matières premières ». Le texte qui nous en reste

a été échoppé, mais il est probable que l'auteur conseillait d'utiliser toutes les matières premières trouvées dans les pays envahis, et d'autres que, malgré le blocus, on pouvait se procurer.

Il fallait fabriquer en Allemagne ce qu'on ne pouvait trouver autrement.

Il fallait enfin recourir aux « Ersatz » qu'on tourna ici — bien à tort — en dérision.

On arriva à ce que toutes les matières premières fussent réservées aux fabrications utiles à la guerre. La liberté industrielle n'exista plus.

Rathenau créa et dirigea le « Département des matières premières ». On créa des organismes pour centraliser les marchandises et les répartir entre les industriels allemands. Ce furent les « Sociétés économiques de guerre » (« Kriegswirtschaft-Gesellschaften »), constituées sous la forme de sociétés anonymes, chacune s'occupant d'une matière première déterminée : les premières furent établies pour les laines, les métaux, les produits chimiques; puis peu à peu il en fut créé pour toutes les matières premières. Elles ont un capital assez faible. « La Société des produits chimiques, écrit M. Polier (dans l'*Europe Nouvelle* du 8 juin 1918), a un capital de 6 millions de marks, celle des cuirs 2 millions, la société des peaux brutes seulement 500.000 marks. » Ces Sociétés ne peuvent distribuer plus de 4 % de dividendes à leurs actionnaires; le surplus est destiné à des œuvres d'intérêt public. Ces organismes achètent de leur propre initiative, tandis qu'en France l'Etat achète pour céder ensuite les produits aux Consortiums.

Des commissaires de l'Etat allemand ont dans ces sociétés le droit de veto ; un organe spécial : une Commission

permanente de membres de Chambres de Commerce ou de fonctionnaires est chargée des estimations et de la répartition. Ces sociétés ressemblent donc à la fois à des sociétés par action et à des administrations publiques.

Les industriels qui, au début, avaient mal accueilli ce système, finirent par s'y plier sans trop de murmures. Les Chambres de Commerce firent entendre quelques protestations : à Hambourg, à Lübeck, elles réclamèrent la disparition de ces sociétés de guerre. Plus tard, le Congrès général des commerçants allemands réuni à Berlin (Deutscher-handelstag) demande la non-intervention de l'Etat pour l'après-guerre. Car on envisageait, parmi les gouvernants, la nécessité de maintenir après les hostilités un contrôle gouvernemental sur certaines matières comme les textiles, le caoutchouc, les cuirs, à cause des difficultés à avoir du change et du tonnage.

En Angleterre l'intervention de l'Etat fut plus réservée

En Angleterre l'Etat intervint pour acheter certaines matières premières importées et les répartir entre les consommateurs. Il n'y eut pas d'organismes semblables aux Consortiums ou aux Kriegswirtschaftsgesellschaften, mais on organisa un contrôle pour l'importation et la répartition.

A la suite d'une hausse des prix considérable, provoquée en 1916, à la fois par des demandes excessives et par la diminution des envois australiens et argentins, le ministère de la guerre prit des mesures pour contrôler *l'importation des laines*. Au mois de mai le gouvernement décida l'achat de toute la récolte du Royaume-Uni à des prix plus chers de

35 % que ceux de juin-juillet 1914. En novembre l'Etat se porta acquéreur de toute les laines disponibles d'Australie, et agit de même en 1917 et 1918. Il fit également des achats en Afrique du Sud, acquit toute la récolte de Falkland et une partie de celle d'Islande. Le reste de la laine importée, d'ailleurs peu considérable, venant de l'Argentine, de l'Inde, fut soumis au contrôle du ministère de la guerre. Ce ministère devint seul possesseur de la matière brute. Il prit des dispositions pour « approvisionner directement les manufactures partout où c'était possible ; pour assurer la priorité à ceux qui avaient signé des contrats avec le gouvernement ; pour livrer la laine à des prix fixés d'avance, et pour six mois, afin de donner au commerce une base plus stable et de faciliter la concurrence sur les marchés étrangers ».

Pour opérer le contrôle, le Département des Contrats du ministère de la guerre était assisté par un Comité Central de Conseillers et par trois conseils d'achat de laine pour l'Angleterre et le Pays de Galles d'une part, pour l'Ecosse et l'Irlande d'autre part.

L'établissement de ce monopole gouvernemental mécontenta les industriels, et comme il y avait certaines difficultés à réaliser une répartition toujours équitable, le Département eut à subir de nombreuses critiques. Alors, sur l'initiative du Contrôleur Général de l'Approvisionnement, il fut créé un nouveau Département responsable de l'approvisionnement général en tissus de laine, et chargé du contrôle du commerce des laines. Il collaborait pour cette dernière fonction avec un Comité de Contrôle qui surveillait les industries textiles non réquisitionnées par le gouvernement. Ce Comité était composé également de représentants de l'armée, des patrons et des ouvriers. Aucun consommateur ne devait

recevoir une livraison de laine supérieure à la ration prescrite.

Le contrôle combiné du Département et du Comité s'étendit à presque toutes les matières qui entrent dans les tissus de laine, et fit réaliser de sérieuses économies par une réglementation sévère. (Ainsi on réduisit à quatre le nombre de types de feutres).

Un autre exemple de l'intervention de l'Etat en Angleterre : le monopole de la viande frigorifiée. Au début de 1915, le gouvernement réquisitionna toute la production de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande à la suite d'un arrangement avec leurs gouvernements. Il réquisitionna aussi toute la flotte frigorifique anglaise, afin d'assurer le ravitaillement de la Grande-Bretagne et des alliés, et d'empêcher une hausse exagérée des prix. Il en fut ainsi. La France eut à sa disposition la flotte frigorifique anglaise pour transporter les grandes quantités de viandes frigorifiées qu'elle achetait en Amérique, en Australie et à Madagascar.

En France

M. Bassetti, dans une étude sur les Consortiums (thèse de doctorat) signale comme le premier Consortium le « Comptoir Central d'achats industriels pour les régions envahies », constitué sous forme de société anonyme le 2 août 1916. Le ministère du commerce avait, par la loi du 7 août 1917 obtenu un crédit pour faire des achats nécessaires aux établissements des régions du Nord pour leur permettre de re-fonctionner. L'Etat traita avec le Comptoir Central qui devait acheter les marchandises et les répartir aux industriels du Nord, sous le contrôle de l'Office de la reconstitution industrielle. La société ne fait pas de bénéfices.

L'Etat lui accorde une commission sur le montant des opérations, pour ses frais généraux et pour donner une rémunération de 5 % aux capitaux engagés. Tout bonus supplémentaire revient à l'Etat. L'inspection des finances vérifie les écritures.

Dans la suite, il fut créé, en France, un grand nombre de Consortiums pour centraliser sous le contrôle de l'Etat, l'importation et la répartition de marchandises les plus diverses : coton, laines, huiles, verrerie, jute, bois, etc. (Il y en eut 70 ou 72 dépendant du ministère du Commerce). Toutes les industries ne sont pas consortialisables. Le Consortium ne peut fonctionner que si la matière première peut être employée indifféremment dans les différentes usines des adhérents.

Ainsi, il a bien existé un Consortium des laines, mais il n'a que peu vécu. Il fut constitué seulement pour effectuer une répartition de fret et de change. En réalité, l'industrie de la laine n'a pu être consortialisée parce que les broches qui travaillent la laine varient suivant la grosseur du fil de laine ; chaque établissement doit commander la nature de laine qui convient aux numéros de ses broches. Il aurait donc fallu procéder à une répartition très délicate pour que le Consortium fonctionnât convenablement.

Il n'en était pas de même pour le coton ; dans cette branche le consortium a fonctionné normalement sauf en ce qui concerne le coton jumel. Le coton jumel n'était travaillé que par cinq ou six industriels et il s'établit un Consortium de fait qui rendit superflue une organisation régulière : le contingentement était facile à faire et le Comité des matières textiles, ayant sous la main les exécutants, traçait facilement un programme.

Le Consortium de l'huilerie française a, lui, parfaitement fonctionné. On peut le considérer comme le type du Consortium et l'étude de son organisation et de son fonctionnement permet de réaliser ce qu'est un véritable consortium de la guerre.

Le Consortium des Huiles

C'est à la fin de l'année 1917 que le Consortium des huiles a pris naissance. Les attaques des sous-marins, les réquisitions pour les besoins militaires chez tous les alliés réduisaient sensiblement le nombre des navires disponibles. Aussi les quantités de graines arrivant en France n'étaient plus en 1917 que de 465.000 tonnes contre 960.000 en 1913. La rareté de la marchandise et la hausse des prix annonçaient une grave crise. Pour parer aux difficultés qu'il prévoyait, le gouvernement décida d'acheter toute la récolte d'oléagineux en arachides et en palmistes de nos colonies d'Afrique. Il était nécessaire de créer un organisme pour répartir ces graines entre les intéressés, et mettre à leur disposition le fret et le change dont pratiquement le gouvernement était seul à disposer. On pouvait concevoir un service administratif à qui incomberait cette fonction. Mais les industriels, huiliers, consultés, furent à la quasi-unanimité d'avis de constituer plutôt un groupement de fabricants qui fut le « Consortium de l'huilerie française ».

C'est une société anonyme, conformément aux lois du 24 juillet 1867, 1^{er} août 1893, 16 novembre 1903 et 12 novembre 1913, constituée suivant accord intervenu entre les Syndicats des Fabricants d'huiles de Marseille, de Bordeaux, du Nord et de l'Ouest. Le siège social est à Paris.

Elle a pour objet « toutes opérations commerciales, financières, industrielles, mobilières et immobilières relatives à l'achat, au transport, à l'importation, au magasinage et à la manutention, à la répartition, à la vente et à l'utilisation des graines oléagineuses et éventuellement de leurs produits ». (Art. 3 des statuts).

La Société est en principe constituée pour cinq ans.

Le capital est de 5 millions (10.000 actions de 500 fr. nominatives). Les règles ordinaires qui régissent les sociétés anonymes s'appliquent pour les transferts d'actions.

Dans quelle proportion chaque industriel adhérent va-t-il recevoir des graines? L'art. 11 des statuts l'indique : « Chaque propriétaire d'actions, fabricant d'huiles, aura droit pendant la durée des accords intervenus avec l'Etat à un quantum de répartition des graines oléagineuses dont la Société aura la disposition et ce, proportionnellement au nombre d'actions qu'il possèdera, suivant les modalités fixées par le Conseil et dans la mesure où les événements le lui permettront... En cas de remaniement total ou partiel de la répartition des graines entraînant une nouvelle attribution des titres, en application des clauses prévues aux accords avec l'Etat et aux statuts, les rétrocessions ordonnées par le Conseil d'Administration sont obligatoires pour les actionnaires. »

Le Conseil d'Administration comprend de dix à quinze membres, nommés par l'Assemblée générale des actionnaires, propriétaires d'au moins cinquante actions, servant de garantie pour leurs actes de gestion.

En cas de désaccord dans le Conseil, le différend peut être soumis au ministre du Commerce.

Les statuts prévoient pour le Conseil d'administration

les droits les plus larges pour agir au mieux des intérêts de la Société.

Ainsi dit l'art. 20 : « Le Conseil a les pouvoirs les plus étendus, sans limitation et sans réserve pour agir au nom de la Société, et faire toutes opérations relatives à son objet », opérations financières, juridiques, actes de gestion, d'administration, notamment fixer toutes dépenses, contracter des emprunts, des assurances, autoriser des prêts, employer les fonds disponibles, assurer une nouvelle répartition des actions entre de nouveaux actionnaires au cas de réouverture d'usines en pays libérés, enfin représenter la société en toutes occasions, et proposer la fixation des dividendes à répartir.

Pour les Assemblées générales ordinaires ou extraordinaires, on applique la réglementation habituelle des sociétés anonymes. L'assemblée extraordinaire connaît des modifications à apporter à la société ; toutes les dispositions des statuts peuvent au besoin être modifiées, sauf celles concernant la nationalité de la société et les engagements des sociétaires qui ne peuvent être augmentés (art. 34).

Va-t-on distribuer des dividendes importants si les bénéfices sont un jour considérables ? Sur l'excédent annuel de l'actif sur le passif on prélèvera 5 % pour la réserve légale et la somme nécessaire pour rémunérer le capital versé, ce dividende ne pouvant jamais dépasser 6 %. Le solde de l'excédent figurera à un compte spécial et servira éventuellement à garantir des pertes et à « assurer exclusivement la réalisation de l'objet social. » A la liquidation du Consortium, ce solde doit être versé au ministre du Commerce pour le compte de l'Etat ; il est destiné à être employé pour l'amélioration de l'industrie de l'huillerie française : « construction

de quais, de magasins dans les ports, création de laboratoires d'études et de recherches, perfectionnements à apporter à la culture des oléagineux dans les colonies françaises et à leur transport, etc. » (art. 43).

Le principal rôle de cette société est donc de recevoir les graines venant de l'Etat, et de les répartir. Elle doit en outre s'efforcer de compléter l'approvisionnement par des achats au commerce libre » pour utiliser le fret disponible sur des provenances autres que celles où l'Etat s'est assuré les marchandises. » Elle doit faire une moyenne des prix entre les produits de diverses origines, et répartir équitablement les arrivages entre les différents fabricants.

Convention avec l'Etat

Une Convention a été passée entre le Consortium de l'huilerie française et les ministres du Commerce et du Ravitaillement agissant au nom de l'Etat. Cet accord fixe les conditions de fonctionnement du Consortium. En voici les grandes lignes :

1° L'art. 1^{er} impose d'admettre dans le Consortium tous les fabricants d'huiles de graines exotiques qui en feront la demande, conformément aux statuts. En fait, plus de 97 % des fabricants ont acquis des actions du Consortium. Si un des souscripteurs cesse ses affaires, ses actions seront rachetées par le Consortium qui les répartira entre les membres du groupement auquel il appartenait. En cas de réouverture d'usines en pays libéré, il y aura, nous l'avons dit, nouvelle répartition des actions.

2° L'Etat, d'accord avec le Consortium sur les quantités, la nature et la qualité, achètera des graines dans les pays pro-

ducteurs et les vendra à cet organisme qui devra les répartir. Le Consortium est obligé de reprendre à l'Etat les graines que ce dernier a achetées. L'Etat fournit le fret et les moyens de paiement : il règle en effet le montant des achats, et assure à ses frais le transport et les assurances maritimes.

3° Il livre dans un port français les graines au Consortium qui devra lui rembourser « le coût, le fret, les assurances, le change, les intérêts à 6 % l'an sur les sommes déboursées » en un mot tous les débours.

4° Périodiquement, le Consortium doit proposer aux ministres du Commerce et du Ravitaillement les prix auxquels il vendra les graines que l'Etat lui a livrées, en tenant compte de tous les frais et de la nécessité de faire la peréquation entre les graines de différentes origines. Il leur soumettra également les prix auxquels les produits une fois fabriqués seront vendus aux consommateurs.

5° Il ne sera pas distribué plus de 6 % aux actionnaires comme intérêt des sommes versées. Comme le prévoient les statuts, la collectivité profitera des bénéfices éventuels car le Consortium est constitué dans un but d'intérêt national.

6° L'art. 6 assure le Consortium contre une liquidation précipitée des stocks qui lui resteraient au moment de sa dissolution.

8° « Toutes les importations de graines oléagineuses à partir de la constitution du Consortium seront faites pour son compte ».

10° et 12° La Convention peut être dénoncée soit par l'Etat, soit par le Consortium, six mois après la signature de la paix, sinon il y aura lieu à une nouvelle répartition des actions.

13° Un contingent de graines devra être réservé aux

fabricants d'huile des pays envahis qui en feraient la demande et se constitueraient en groupement.

Fonctionnement du Consortium

Le Conseil d'Administration, en application de l'art. 21 des statuts, a chargé des Comités de gestion régionaux de s'occuper dans leurs secteurs respectifs des opérations du Consortium. Il y eut trois Comités : pour Marseille, pour le Nord-Ouest et pour Bordeaux. Le Comité Consultatif des Matières grasses qui comprenait des représentants des ministères intéressés et de l'industrie des huiles, a donné les directives.

Pour l'année 1918, environ 190.000 tonnes de graines ont été réparties par le Consortium.

Le rapport du Conseil d'Administration à l'Assemblée générale du 13 mai 1919 indique les résultats heureux de cette nouvelle organisation : dès le début la hausse des prix s'est trouvée arrêtée, puis la baisse a été obtenue peu à peu sur toutes les graines. Et cependant les difficultés furent nombreuses, car les frets devenaient de plus en plus rares, à tel point que des stocks considérables achetés dans les colonies par le gouvernement n'ont pu être transportés en France. Malgré cela le Consortium a pu, pour le compte de l'Etat accumuler des réserves notables.

Les taxes imposées aux fabricants pour la vente de leurs produits ont été très bien observées. Les répartitions ont été faites d'une façon satisfaisante et partout la bonne volonté était manifeste.

Les statuts des autres Consortiums et les conventions

qu'ils ont signées avec l'Etat ressemblent aux statuts du Consortium des huiles et à la Convention qui le lie à l'Etat.

Le Consortium du Coton

Le Consortium du coton est constitué au capital de dix millions et demie, fourni en partie par les industriels filateurs, et en partie par les importateurs du Havre. Il a son siège à Paris, un bureau au Havre et un autre à Washington ; d'autres encore dans les centres cotonniers américains. Il commença à fonctionner en décembre 1917. Jusqu'au 30 juin 1918 il exista, malgré la présence du Consortium, un marché libre du coton, car il y avait à ce moment des licences d'importation encore inutilisées par les importateurs qui en étaient détenteurs. Mais le commerce libre n'avait pas les moyens d'importer : le fret lui manquait et les filateurs réclamant de grandes quantités de coton, les prix montaient d'une façon considérable.

A partir du 30 juin 1918 le monopole du Consortium s'établit à peu près absolu. Le principal client des filateurs fut l'Intendance qui devait être servie par priorité.

Le Consortium du Jute

Le Consortium du Jute qui se présente au point de vue de ses statuts et de la convention passée avec l'Etat, sous la même forme que le Consortium des huiles, n'a pas fonctionné d'une façon aussi satisfaisante.

L'art. 2 de la Convention rappelle la convention de l'huilerie. « Le gouvernement français approvisionnera l'industrie et le commerce du jute dans la plus large mesure com-

patible avec les circonstances, en jute brut ou manufacturé. Les achats à l'étranger seront faits par l'Etat, d'accord avec le Consortium en ce qui concerne les quantités et les qualités à importer. Toutes les importations de jute qui seront faites en France à partir de la constitution du Consortium seront faites pour son compte. En conséquence, le Consortium se trouvera obligé de reprendre à l'Etat les jutes bruts ou manufacturés ainsi achetés ». Le transport est assuré par l'Etat et le Consortium prend livraison des marchandises dans un port français aux mêmes conditions que le Consortium des huiles. Au sujet des bénéfices, les dispositions sont aussi les mêmes. Le Consortium doit répartir les jutes d'après les intructions du Comité interministériel du jute.

Ce Consortium est le seul dont l'exercice se solde par un déficit. Encore ses pertes sont-elles dues à un accident : l'incendie d'un navire dans le canal de Suez qui lui coûta 700.000 francs.

D'ailleurs, ce Consortium n'était pas nécessaire. Il n'y a intérêt à constituer un Consortium que s'il permet le groupement effectif d'un certain nombre d'industriels ; or tout le commerce du jute se trouvait entre les mains de trois gros industriels qui pouvaient facilement se réunir pour concerter leur action. Avant même d'être officiellement constitué, le Consortium existait en fait.

Le Consortium du Papier

Pour le papier, il fut constitué, suivant les mêmes principes et les mêmes formules un Consortium intitulé « Comptoir des pâtes et papiers autres que ceux de la Presse ». Toutes les importations de matières premières et marchandises

nécessaires aux besoins des fabriques françaises de pâtes, papiers et cartons, et aux besoins de la Défense nationale et des services publics, sont faites exclusivement par le Comptoir ou par l'Etat pour le compte du Comptoir, sauf les papiers destinés à la presse. La presse reçoit son papier par l'intermédiaire de l'*Office National de la Presse*.

L'Office National de la Presse

C'est le seul Consortium qui n'ait pas été constitué régulièrement en société anonyme. Il n'eut pas de capital social, il n'eut pas de personnalité juridique. Ses dirigeants voulurent rester en groupement et se refusèrent à former une société commerciale. De ce fait leurs opérations parurent irrégulières. Le groupement du papier acheta des marchandises à l'Etat et les rétrocéda aux industriels en prenant des bénéfices, frappant ces produits d'une taxe illégale : il aurait pu faire seulement une répartition ou bien se faire donner par les industriels un mandat pour agir en leur nom. Il n'en fut rien, et la situation irrégulière de ce groupement libre provoqua l'ouverture d'une instruction qui fut d'ailleurs rapidement close par un non-lieu.

LES CRITIQUES ADRESSÉES AUX CONSORTIUMS

La politique des Consortiums a soulevé d'innombrables objections formulées dans tous les milieux. D'abord les premiers intéressés, industriels et commerçants ont manifesté avec plus ou moins de violence leur mécontentement dans des vœux ou des ordres du jour. Puis juristes et économistes ont exprimé leur émoi; les uns et les autres sont pleins d'anxiété pour l'avenir, il leur paraît qu'il s'agit d'une politique nouvelle nécessitée peut-être par l'état de guerre, mais considérée par le gouvernement comme bonne et durable pour l'avenir. Et les parlementaires se firent l'écho de toutes ces inquiétudes.

La Chambre de Commerce de Bordeaux s'émeut de voir s'installer « un régime dont les tendances sont nettement collectivistes » d'autant plus que le système des Consortiums, d'après les déclarations publiques de certaines personnalités bien placées pour le savoir, semble être considéré comme une base possible pour l'organisation économique d'après-guerre. Le régime des Consortiums qui est imposé aux intéressés par mesure administrative, car toute maison qui n'adhère pas est privée de matières premières, a été instauré, dit-on, sans consultation ni du Parlement ni des représentants des Chambres de commerce ou de groupements professionnels. Les résultats ne sont pas brillants : « ils mettent en lumière l'insuffisance et les erreurs de la gestion d'Etat, les dépenses excessives qu'elle entraîne pour un faible rendement, son absence d'élasticité et son incapacité à s'adapter aux exigences changeantes d'une période troublée. »

Pour l'après-guerre, une taxation des produits vendus, privant les industriels et les commerçants de profits légitimes, les transformerait en fonctionnaires « médiocrement soucieux du rendement de leurs efforts, et du même coup on supprimerait l'indispensable stimulant de l'intérêt privé, seul inspirateur du labeur acharné, indispensable aux périodes de crises, seul générateur de l'esprit de décision et des audaces fécondes... »

Et « l'admirable élan de notre industrie suppléant en 1914 et 1915 à toutes les insuffisances de préparation des organismes d'Etat, parant par son ingéniosité, son activité et sa souplesse aux incessantes surprises d'une guerre entièrement nouvelle, montre clairement dans quelle direction le salut doit être cherché. »

En conséquence, la Chambre de Commerce de Bordeaux fait confiance pour relever la France après la guerre « aux initiatives privées judicieusement groupées et coordonnées sous l'égide de l'Etat, mais s'épanouissant dans la liberté économique et constamment stimulées par les suggestions fécondes de l'intérêt personnel. Elle proteste contre tout système de « caporalisme industriel ».

Voilà donc une première condamnation formelle du régime nouveau, émanant d'un groupement d'industriels et de commerçants bien placés pour porter un jugement en la matière.

D'autres Chambres de Commerce firent entendre leurs protestations : à Lyon, à Marseille, à La Rochelle ; et l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce, dans un vœu formulé le 18 mars 1918 tout en reconnaissant que les Consortiums peuvent être une nécessité en temps de guerre, insiste sur leur disparition rapide dès la paix reve-

nue. « L'Assemblée demande que les mesures d'intervention prises par l'Etat pour régler en temps de guerre la production nationale, ne soient pas prolongées au delà du terme strictement imposé par l'état de guerre ; que si de nouveaux Consortiums sont nécessaires, ils ne soient établis qu'à titre exceptionnel et temporaire, et ne soient créés qu'après entente avec l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce, que les Comités techniques soient composés en majeure partie de commerçants, et qu'ils n'aient pas à intervenir dans la fixation des prix des objets fabriqués. »

La *Société d'Encouragement pour l'Industrie Nationale* appelle l'attention des pouvoirs publics sur le danger immédiat des tendances étatistes du régime d'alors et sur la nécessité d'un prompt retour à la liberté économique.

Le *Syndicat Professionnel du caoutchouc* adresse au ministre du Commerce et au ministre de l'Armement des protestations énergiques. Dans un mémoire adressé à M. Clémentel, M. André Michelin expose la difficulté presque insurmontable pour des gens qui n'ont pas l'expérience nécessaire, d'opérer la discrimination entre les diverses qualités de caoutchoucs.

Le *Comité républicain du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture*, présidé par M. Mascuraud, émet le vœu... que la durée des nouveaux organismes soit limitée à la durée de la guerre ; que les achats à l'étranger soient faits, non pas par les agents de l'Etat, mais par les Consortiums ou mieux par les négociants importateurs eux-mêmes sous le contrôle des Consortiums et la surveillance de l'Etat ; que le gouvernement n'intervienne que pour les questions de fret et de change et pour la répression de la spéculation illicite, mais

en aucun cas dans les affaires intérieures des Consortiums ; enfin que le régime des Consortiums soit aboli dans le plus bref délai possible.

Le *Comité Parlementaire Français du Commerce*, dans le but d'étudier spécialement la question des Consortiums déjà si discutée, provoqua une importante réunion tenue le 21 juin 1918 sous la présidence de M. Chaumet. Des représentants du commerce et de l'industrie furent appelés à donner leur avis. M. Guestier, président de la Chambre de Commerce de Bordeaux rappela le développement, depuis le début de la guerre, de l'action administrative tendant de plus en plus à se substituer à celle des individus pour assurer le ravitaillement national. Il rappela la création de l'Office Central des céréales, puis la naissance des différents comités chargés d'importer et répartir les matières premières, et parallèlement la suppression progressive de la liberté commerciale. « Si les nécessités de la guerre, dit-il, ont pu justifier à titre exceptionnel le recours à certaines mesures dans l'intérêt de la Défense Nationale, il aurait fallu conserver leur caractère isolé, accidentel, au lieu d'en faire le point de départ d'une extension constante de l'étatisme. » Pour lui, le Consortium ne peut être qu'un moyen provisoire, peut-être défendable, d'assurer pendant la guerre le ravitaillement général du pays, mais il lui apparaît comme « une conception administrative et théorique de l'organisation économique » et ne peut être un système d'équilibre industriel intérieur et de conquête commerciale extérieure.

Après lui, au cours de la même séance, d'autres personnalités furent d'accord pour déclarer le régime inadmissible après la guerre.

Au nom de « l'Association de l'Industrie et de l'Agricul-

ture française, M. le sénateur Touron réclame énergiquement le retour à la liberté après la guerre, l'Association étant prête à « lutter contre toute extension inutile et contre toute prolongation au delà du terme strictement imposé par l'état de guerre, des mesures d'ordre étatiste prises pour régler en temps de guerre la production nationale. »

Et dans le même ton, la *Société pour la Défense du Commerce et de l'Industrie de Marseille*, après avoir entendu un rapport sur la question de M. Maurice Hubert, son président, le 9 juillet 1918 adresse aux pouvoirs publics une réclamation énergique en faveur d'un régime de liberté commerciale « seul susceptible d'assurer le relèvement et l'essor économique de la France ».

Dans une série d'articles parus dans le journal *Le Temps*, on attaqua particulièrement l'exclusivisme du Consortium dans lequel ne peuvent être admis comme adhérents que les industriels remplissant certaines conditions. D'où l'impossibilité, dit-on, pour les citoyens non adhérents d'exercer leur droit au travail. Ainsi, dans la convention entre l'Etat et le Consortium du papier (autre que le papier à journaux) il est dit que tout Français n'exerçant pas au 31 décembre 1914 une industrie ou un commerce pour lequel il payait patente est éliminé. La répartition des actions entre les adhérents est de même faite proportionnellement à l'importance de leur maison suivant la moyenne de leurs importations entre 1913 et 1917. Enfin, les admissions prononcées par le Conseil sont soumises à l'approbation du ministre du Commerce. On aboutit donc à subordonner à la volonté supérieure du ministre une liberté de commerce et d'industrie dont rien ne justifie la suppression.

On pourrait ajouter encore à la liste des protestations qui

se firent entendre alors. Parmi les industriels et les commerçants il apparut très vite une opposition bien nette au régime des Consortiums. L'idée que le gouvernement aurait l'intention d'établir, après la guerre, une organisation économique basée sur ce système, rencontre une hostilité générale. Le monde des affaires s'insurge à la pensée qu'on pourrait porter atteinte à la liberté du commerce et à la libre initiative que stimule le désir d'un libre profit.

Quel sera l'avis des économistes ?

M. André Liesse, dans un article publié par le *Journal des Débats*, le 29 mai 1918, expose comment peu à peu les Etats durent intervenir et servir d'intermédiaire unique pour l'achat des matières premières et pour leur répartition en vue de la défense nationale et du ravitaillement général.

« Les ministères du Commerce, du Ravitaillement et de l'Agriculture, puis de l'Armement, des Travaux publics et des Transports président ainsi, dit-il, à toute la vie économique du pays — vie normale s'entend... » Ces mesures, souvent pas heureuses et mal appliquées, répondent à des nécessités pressantes, mais « c'est une singulière idée, ajoute M. Liesse, que celle de vouloir imposer pour le temps de paix un régime provisoire né d'une période critique aiguë. Imagine-t-on un médecin qui continuerait à ordonner encore le lit à son malade revenu à la santé et à lui administrer ses drogues ? »

M. Liesse admet que ces mesures aient pu être justifiées par les circonstances de la guerre, mais il en condamne le principe.

Dans une séance de la *Société d'Economie Politique*, le 5 mars 1919, M. Paul Delombre traite de la question des Consortiums dont il dit que c'est une éclatante manifestation

d'étatisme et le triomphe de l'arbitraire gouvernemental. Il constate que dans les comités, ce ne sont pas les industriels qui ont la majorité, mais les représentants du gouvernement. Au cours d'une discussion qui suivit, M. Arthur Raffalovich parlant des Consortiums dit : « Les Consortiums... monstruosités d'arbitraire, d'injustice, d'inégalité ». Et M. Yves Guyot estima que dans tous les pays, sans exception, l'Etat avait prouvé son incapacité économique.

M. Maurice Picard, professeur à la Faculté de Droit de Lyon, examine la question des Consortiums du point de vue de la légalité, en des articles parus dans l'*Europe Nouvelle*. Pour lui, l'illégalité est manifeste : il faut une loi pour créer un monopole, or, sans aucune loi un régime de monopoles s'est institué. La liberté commerciale n'existe plus, l'Etat seul a le droit d'acheter et se mêle de fixer les prix de vente. Ce monopole n'est pas exercé franchement par l'Etat, mais fonctionne par l'intermédiaire d'une personne de droit privé : le Consortium qui endosse la responsabilité commerciale.

Le Consortium n'est, dit M. Picard, qu'un organe d'exécution. Une convention l'oblige à reprendre pour son compte tous les marchés passés par les agents de l'Etat.

L'illégalité se retrouve aussi dans la constitution même du Consortium. C'est une société anonyme, dit-on, mais une étrange société dont les statuts ne permettent pas la libre disposition des bénéfices — qui est précisément un des traits caractéristiques de la société anonyme, personne morale autonome.

Dans l'*Europe Nouvelle*, également, parut une série d'articles de M. Léon Polier, professeur à la Faculté de Droit de Toulouse. M. Polier fait une étude approfondie et une criti-

que sévère des Consortiums, tant au point de vue juridique qu'au point de vue économique.

« Juridiquement, écrit-il, les Consortiums sont de véritables monstres ». Ils sont illégaux, car aucune loi ne justifie leur existence. Par sa seule volonté, le ministre s'arroge une série de droits : il décide par exemple de répartir les matières premières aux seuls membres du Consortium. Or, la loi du 6 mai 1916, la seule que l'on puisse invoquer, lui permet de prohiber ou d'autoriser les importations, et établit implicitement un droit légal pour tous à obtenir des autorisations. Que la réalisation rencontre des impossibilités pratiques, soit, mais alors une autre loi est nécessaire : il n'est pas admissible que la volonté du ministre soit la loi. En réservant pour les seuls membres du Consortium toutes les importations, le ministre outrepassé son droit.

D'autre part, le ministre fixe les prix, alors que la loi lui donne seulement le droit de taxer certains produits. Enfin, M. Polier insiste sur l'utilisation par le ministre des réserves financières du Consortium. Le ministre décide de les employer à créer des laboratoires, à développer certaines cultures coloniales, à outiller des ports, à faire des recherches minières, etc... Mais, dit M. Polier, les ministres n'ont pas de tels droits, et les sommes mises ainsi à leur disposition hors budget constituent des « caisses noires ».

Le vice fondamental du système est dans l'importance du rôle de l'administration irresponsable. Il y a dans cette organisation « un esprit d'arbitraire et d'étatisme inquiétant » et des pratiques trop bureaucratiques. L'Etat n'a pas à intervenir comme il le fait, le système de l'acheteur unique n'est nécessaire que pour les matières déficitaires dans le

pays, — et l'Etat est mauvais acheteur car ses fonctionnaires n'ont pas les connaissances techniques indispensables.

Considérant les faits, M. Polier reproche à cette politique d'avoir fait la hausse des prix, et constate que certaines matières, les cotons notamment, valent bien plus cher en France qu'en Angleterre. Il cite un exemple donné dans le rapport du 26 novembre 1918 de la Chambre de Commerce de Marseille : l'Etat achète du riz 0 fr. 67 le kilo au gouvernement anglais et le revend 1 fr. 60 aux consommateurs français, soit 140 % de bénéfice.

M. Clémentel a vu dans les Consortiums un système pouvant modifier notre système économique, pense M. Polier, en groupant les industriels à la façon des cartels allemands. Il espère supprimer les intermédiaires. Or « il y a un travail d'approvisionnement, de recherche, d'adaptation exacte de l'offre à la demande, de calcul précis des frais de transports qui implique une spécialisation extrême des compétences dont on ne peut se passer. »

La même idée se retrouve dans une lettre de protestation que M. Brousse, député, lut à la tribune de la Chambre. C'est une *lettre de M. René Germond*, d'Orléans, membre important du syndicat des marchands de fer. Les Consortiums écrit M. Germond, causent la ruine des petits et moyens commerçants qui ne peuvent en faire partie à cause des formalités nombreuses qui sont exigées et parce qu'ils n'ont pas les fonds nécessaires pour payer d'avance de grosses commandes. Or, les forgerons agricoles ne peuvent faire leurs commandes aux marchands en gros : leurs commandes sont trop détaillées, et comme ils manquent d'expérience pour composer une commande, ils doivent venir eux-mêmes dans les magasins de leur fournisseur. En outre, ils réclament la

livraison à domicile. Depuis l'établissement du régime des Consortiums beaucoup de détaillants ont dû fermer leur maison. Ces détaillants sont des intermédiaires et « maintenant le mot intermédiaire est toujours accolé à celui de spéculateur », alors que ce sont d'honnêtes travailleurs. M. Germond conclut en réclamant la liberté du commerce : « Tous les commerçants honnêtes accepteront la surveillance de l'Etat, mais beaucoup ne peuvent accepter de voir les affaires gérées par l'Etat, mauvais commerçant qui provoque la hausse des marchandises. »

Au Parlement, la politique des Consortiums fit l'objet de discussions assez ardentes.

Le 28 juin 1918, M. Brousse interpella le gouvernement. « Hors du Consortium, dit-il, ni matière première, ni main-d'œuvre, ni commande, ni possibilité de transport. Régime abusif et arbitraire : c'est la suppression de toute concurrence, l'élévation des prix, la disparition de la petite et moyenne industrie. » La répartition est souvent injuste. « Il arrive que tel négociant demandant 4.000 kilos de marchandises au Consortium en reçoit 2.000, tandis qu'un autre qui en a demandé 2.500 est réduit à 500. Des favorisés obtiennent beaucoup plus que d'autres. Dans de telles conditions l'industrie et le commerce sont absolument impossibles. »

La politique des Consortiums a donc subi de nombreux reproches : *au point de vue juridique* on prétend que le système ne s'appuie sur aucune loi, on conteste la légalité de ces organismes et on va jusqu'à dire qu'en provoquant leur formation l'Etat tombe sous le coup des articles 419 et 420 du Code pénal. *En fait*, on déplore la suppression de

la liberté de commerce, la disparition de l'initiative individuelle et la substitution de l'Etat avec ses méthodes administratives à l'individu commerçant.

Dans presque toutes les critiques on reconnaît que les circonstances créées par la guerre ont pu nécessiter une nouvelle organisation des achats à l'étranger. Mais l'Etat dit-on aurait dû limiter son intervention. Il eût suffi de laisser se constituer des groupements de producteurs autonomes, soumis seulement à un contrôle de l'Etat bien compris.

RÉPONSE AUX CRITIQUES

Les Consortiums sont nés dans les circonstances critiques de la guerre, à une heure où les besoins de la Défense Nationale devaient être satisfaits les premiers, avant ceux du commerce et de l'industrie.

Les produits étaient raréfiés, le régime nouveau fut une nécessité imposée par la guerre. Le déséquilibre provoqué par les demandes considérables de marchandises de toute sorte nécessaires à la Défense Nationale empêcha le jeu normal de la loi de l'offre et de la demande : pour ces temps troublés la liberté du commerce devait disparaître.

En Allemagne, dès les premiers jours de la guerre, nous l'avons vu, des mesures sévères avaient été prises. Rathenau avait fait des efforts remarquables pour augmenter la production et en même temps rechercher des succédanés aptes à remplacer les principaux produits qui allaient manquer.

Des organismes spéciaux s'étaient créés pour centraliser et répartir les matières premières. En Angleterre, les prohibitions d'importations étaient devenues nombreuses et le contrôle de l'Etat prenait de plus en plus de l'importance.

Le Gouvernement anglais nous avait demandé d'utiliser un acheteur unique pour les produits métallurgiques; s'étant rendu acquéreur pour la durée de la guerre de toute la récolte du coton d'Egypte il proposa de nous en céder une part qu'il remettrait soit au Gouvernement français, soit à un groupement par lui désigné.

Un autre pays nous engagea encore davantage dans la voie de l'acheteur unique: l'Amérique.

M. Tardieu l'exposa à la Chambre des députés. Le marché américain était fortement troublé par une concurrence folle entre les représentants de la France, de l'Angleterre, de la Russie, de l'Italie — tous désireux d'obtenir à tout prix les mêmes produits. Il y avait aussi concurrence entre les représentants d'un même gouvernement. Aussi le Gouvernement des Etats-Unis qui n'avait pas hésité, malgré l'esprit d'indépendance et de liberté qui règne là-bas, à prendre des mesures énergiques, comme : assurer lui-même la direction générale de la production et des transports, réclama-t-il l'intervention de l'Etat français dans les commandes, à la place des particuliers. Le représentant officiel de chaque Gouvernement allié devra transmettre les demandes d'exportation et, pour les produits utiles à la guerre, le Gouvernement français devra faire déclarer par son représentant que la commande en question est bien nécessaire à la guerre. Tout cela pour empêcher l'encombrement du marché, la spéculation et les fabrications inutiles.

M. Tardieu cite l'exemple suivant :

Un industriel français demandait une licence pour exporter 30 tonnes de ferro-vanadium. Le Gouvernement américain répondit : Les disponibilités ne suffisent pas aux besoins de l'industrie de guerre américaine. La demande est faite par un intermédiaire pour un particulier : je la refuse. Toutefois je prendrai les mesures nécessaires pour en tenir compte si elle m'est passée par le Gouvernement français pour un besoin de guerre garanti par lui ».

Et peu après M. Hoover écrivit à M. Tardieu « Dès maintenant je refuse toutes licences demandées par des acheteurs privés ».

Ainsi les Américains ont provoqué l'intervention de l'Etat français et sa responsabilité dans les achats à l'étranger.

Déjà, chez nous, des mesures avaient été prises dans ce sens. Depuis 1916 on avait institué un acheteur unique pour les céréales. Les importations privées de blé avaient été supprimées les premières. Il en fut de même pour d'autres denrées : Ainsi dans son discours à la Chambre des députés, le 28 juin 1918, M. Clémentel a exposé l'intéressante intervention du Gouvernement dans l'importation des sucres : En vendant le sucre 75 fr. le quintal, le fabricant français trouvait un bénéfice suffisant. Or à cette époque la spéculation achetait à Cuba tout le sucre de canne. Partout dans le monde entier les prix du sucre montaient d'une façon considérable. En France le prix des stocks allait suivre ce mouvement et passer peut-être de 75 fr. le quintal à 105 ou 110 fr., à cause de la spéculation extérieure. Le Ministre du Commerce convoqua alors tous les raffineurs et leur imposa un accord : ce fut une sorte de premier

Consortium. La Bourse des sucres fut fermée, le prix du sucre fixé et les quantités qui manquaient furent achetées à bon prix à l'Angleterre.

L'Etat était aussi devenu acheteur unique d'alcool (nécessaire pour la fabrication de la poudre) et les prix avaient baissé. Le même phénomène se produisit pour le cuivre, le zinc, le plomb, pour les linters (coton de 2^e catégorie utilisés pour la fabrication de la nitro-cellulose), pour le platine, les huiles lourdes, les nitrates. Tout cela prouve, dit M. Clémentel, que l'acheteur unique a fait économiser des milliards au pays. En effet, lorsqu'il y a sur une même place des marchandises de provenances différentes, mais d'égale qualité, leur prix s'établit « au plafond », c'est-à-dire que toutes les marchandises se vendent au prix le plus élevé et non à un prix moyen. Un exemple : les arachides de Coromandel coûtaient sur place environ 140 fr. Le transport jusqu'à Marseille revenait à 1.200 fr., soit 1.340 le prix de revient. Les arachides du Sénégal coûtaient 60 fr. sur place et le fret pour les amener à Marseille 400 fr. Eh bien, sur la place de Marseille elles se vendaient exactement au même prix que les premières. Le Comité des matières grasses décida en conséquence que l'Etat achèterait toute la récolte en arachides du Sénégal à un prix raisonnable, assez élevé toutefois pour que l'indigène se trouvât encouragé à augmenter sa production nous évitant ainsi d'aller nous fournir à Coromandel.

La réquisition de la flotte marchande ne fut que l'extension aux transports du système de l'acheteur unique. Les prix des frets étaient excessivement élevés. « Ce n'est pas étonnant, écrivait une grande compagnie de navigation, il n'y a plus d'offres, il n'y a que des demandes ». Voilà, dit

M. Clémentel, le résultat du libre jeu de l'offre et de la demande dans les périodes de trouble.

L'Etat intervint dans les paiements à l'étranger pour obtenir des accords de crédits. Et une fois les produits achetés, payés et amenés chez nous, le Consortium les répartit. Pour éviter la hausse, l'Etat se réserve le droit de fixer les prix de revente aux particuliers des matières qu'il a fournies aux commerçants. Cela permet aux particuliers de payer, grâce à cette action gouvernementale, des prix inférieurs à ceux qu'établirait la concurrence. Le Parlement n'a voté la taxe que sur les principaux produits d'alimentation. A défaut de taxe l'Etat fixe les prix auxquels le Consortium doit vendre au fabricant, le fabricant au marchand en gros et ainsi de suite jusqu'au consommateur.

Le calcul est basé sur le prix de revient augmenté d'un bénéfice normal.

M. Clémentel donne une intéressante justification : « Pour imposer ces conditions, dit-il, il n'était pas besoin de loi. Les prix fixés figurent sur les documents commerciaux, lettres et factures. On sait que les tribunaux de commerce considèrent les conditions imposées entre les commerçants par une simple mention sur des documents commerciaux comme faisant la loi des parties. C'est de jurisprudence constante. Si des commerçants vendent au-dessus des prix indiqués d'un commun accord, on leur refusera désormais la marchandise : le fournisseur averti ne livrera plus à l'acheteur convaincu de n'avoir pas respecté les conditions acceptées ».

On a vivement reproché au système des Consortiums de n'être étayé sur aucune loi. M. Clémentel pense que par la loi du 6 mai 1916, le Gouvernement a obtenu le droit

d'interdiction totale ou partielle des importations, donc le droit de réglementation. Le décret du 22 mars 1917 qui interdit toute importation, sauf dérogations, donne au Gouvernement le droit d'établir un plan de répartition pour chaque produit d'après les besoins des groupements intéressés. Enfin ces sociétés ne sont formées que pour un temps limité et le vote d'une loi eût donné un caractère définitif à ce système organisé pour la guerre.

On a dit que les Consortiums ne ressemblaient en rien à des sociétés anonymes. Or ils ont bien les caractères des sociétés anonymes définis par la loi de 1867. Cette loi exige des administrateurs responsables : les administrateurs des Consortiums sont responsables vis-à-vis de leurs actionnaires et aussi vis-à-vis de l'Etat pour toute violation de la loi.

Ils ont donc une double responsabilité, alors que le fonctionnaire, lui, n'est qu'exceptionnellement responsable des « fautes lourdes ».

Les sociétés anonymes doivent faire des bénéfices. Les Consortiums sont bien des sociétés commerciales qui font des bénéfices. Il suffit de considérer certains de leurs bilans pour s'en assurer. Le bénéfice distribué est limité à 6 % de la somme engagée, mais il est des sociétés commerciales qui ne distribuent qu'une part des bénéfices à leurs actionnaires. La société anonyme qu'est le Consortium travaille avec un écart connu allant de la perte illimitée au gain limité. Les réserves constituées ne sont pas distribuées aux actionnaires mais profitent à l'ensemble des industriels.

Les Consortiums dépendant du Ministère de l'Armement avaient pris la forme de sociétés à personnel et capital variables (ainsi le Consortium des fers, des zincs, etc.).

L'inconvénient de ce système est que les adhérents restent fidèles pendant la période de prospérité et disparaissent si les temps deviennent sombres. On ne songe pas dans ces conditions à faire des réserves.

Les critiques les plus véhémentes contre les Consortiums viennent presque toutes de la part de certains intermédiaires et de certains importateurs à qui la liberté du commerce permettait de faire de gros bénéfices. « Cette liberté qu'ils réclament disait M. Clémentel, c'est le droit de mettre aux enchères la marchandise rare ».

L'exemple cité au sujet de l'importation des arachides donne une idée des avantages que des courtiers intermédiaires pouvaient retirer, au préjudice du public, du commerce libre. Les intermédiaires étaient fort nombreux. On cite telle opération dans laquelle 13 d'entre eux intervenaient entre la fabrication et la consommation d'un produit, si bien que malgré la modicité du bénéfice de chacun le prix du produit se trouvait en fin de compte augmenté de 134 %.

Si l'intermédiaire a souvent un rôle nécessaire en s'efforçant d'adapter l'offre à la demande, son intervention, pendant la guerre, donne trop souvent lieu à des regrettables abus.

On a critiqué souvent le côté administratif du système des Consortiums et on a dit qu'il y avait trop de fonctionnaires dans ces organismes. C'est là une inexactitude. Il n'y a pas de fonctionnaires dans les Consortiums, ou plutôt il n'y en a qu'un : le délégué de l'Etat qui exerce un droit de regard. L'Etat ne peut être administrateur; comme il doit intervenir pour la répartition du fret et du change, il délègue un représentant chargé du contrôle de cette répartition.

La critique en question vient d'une confusion entre le

Consortium et le Comité. Dans le Comité, il y a des fonctionnaires, ils y ont même la majorité. Ce sont d'ailleurs des hommes compétents dans les questions industrielles et commerciales, souvent des officiers de compléments qui dans la vie civile sont des industriels. « On ne pouvait, dit M. Clémentel, donner aux industriels la majorité dans les Comités qui ont à établir les besoins de l'armée en même temps que ceux de la population civile. La majorité doit rester aux représentants du Gouvernement ».

On a dit aussi que le système de l'Etat, acheteur unique présentait de gros inconvénients parce que les fonctionnaires chargés des achats à l'étranger n'avaient pas la compétence nécessaire pour distinguer les différents types de matières premières. Or il faut savoir que si l'Etat, conseillé par un délégué du Consortium, est seul acheteur pour une matière comme le coton où il n'y a pas de catégories très diverses, il ne l'est pas pour les matières dont la variété est grande; ainsi c'est le Consortium des produits chimiques lui-même qui est l'acheteur unique et l'Etat se borne à le contrôler.

Les Consortiums ont favorisé la hausse des prix, prétendaient leurs adversaires, alors qu'en même temps leurs partisans soutenaient le contraire. C'est une question difficile à discuter parce que on s'est trouvé alors dans une période tout-à-fait exceptionnelle où la production subit partout une grave crise : la matière première était raréfiée, les demandes augmentaient sans cesse pour satisfaire une consommation sans mesure et les frets devenaient de plus en plus rares. Dans ces conditions, les prix devaient monter. Il est cependant permis de dire que si la politique des Consortiums n'a pas réussi à déterminer une baisse générale,

impossible sans doute dans de telles circonstances, elle a souvent empêché une forte hausse que la libre concurrence aurait provoquée.

Au cours de la discussion sur les Consortiums, on objectait au Ministre du Commerce que le prix des arachides, par exemple, avait passé de 100 à 140 fr. les 100 kilos, les tourteaux de 50 à 75 fr., que pour un navire venant des Indes le fret était pour Marseille de 1.400 fr., alors que pour Liverpool il était de 450 fr. Le Ministre répondit : « En Angleterre, les graines sont achetées directement par le Ministre du Ravitaillement au pays d'origine ou réquisitionnées à l'arrivée et vendues à des prix contrôlés. Ces importations sont assurées par le Gouvernement anglais. Elles bénéficient du taux de transport privilégié basé sur le taux auquel le Gouvernement anglais réquisitionne sa flotte; tandis que les importations françaises sont soumises aux taux commerciaux ». On voit qu'il n'est pas aisé de comparer les prix entre les deux pays puisque les circonstances ne sont pas les mêmes.

L'intervention de l'Etat dans l'achat et le transport des matières premières a pour effet d'établir une priorité pour les marchandises les plus indispensables, dans l'intérêt général et de faire respecter un ordre d'urgence entre les différentes importations. « En 1917 on avait importé presque la totalité des graines oléagineuses de l'Afrique occidentale, mais presque pas de blé; en 1918 au contraire la récolte de blé était déficitaire (33 millions de quintaux au lieu de 90) il fallut donner la préférence au blé sur les graines oléagineuses. On oublie l'utilité de cette intervention quand on soutient que la politique des Consortiums a eu pour résultat de raréfier la marchandise.

On a dit que les Consortiums tombaient sous le coup des articles 419 et 420 du Code pénal.

La jurisprudence considère que pour qu'il y ait délit il ne suffit pas de l'existence d'un accord entre producteurs pour la fixation d'un tarif commun, ni d'une entente en vue de la répartition des commandes, il faut que le but de l'accord, tel qu'il apparaît dans les statuts ou d'après les circonstances que les juges apprécient, soit de monopoliser la fabrication avec le résultat de fausser les prix.

Les Consortiums ont bien été des ententes entre producteurs ayant pour objet d'entraver la libre concurrence et d'exercer une pression sur les cours : la péréquation des prix fut un des buts de cette organisation. Nous sommes donc dans les conditions prévues par le Code pénal. Mais cette organisation a été imposée par l'Etat; elle a fonctionné sous son contrôle et avant tout elle avait pour mobile : l'intérêt général.

Aussi M. Tournan et quelques autres députés proposèrent au Parlement la modification suivante : Cesseraient d'être poursuivies en vertu de l'art. 419 les coalitions et ententes qui se placeraient sous le contrôle du Gouvernement. A cette époque on proposait aussi de supprimer le délit d'accaparement, ou de ne punir le délit de coalition que dans le cas de manœuvres frauduleuses.

M. Clémentel s'étonnait de l'opposition des Chambres de Commerce, car il avait consulté un conseil technique composé de personnalités autorisées qui reconnurent la nécessité de l'organisation des Consortiums. D'ailleurs dans presque toutes les critiques il apparaît que le principe des Consortiums est admis pour le temps de guerre si les modalités d'application en sont reprouvées. M. Polier lui-même

admet « comme nécessaire une organisation collective des achats à l'étranger et des importations qui réponde aux exigences économiques nationales et internationales du moment présent », mais il fait des réserves sur la manière de comprendre cette organisation qu'il trouve trop rigide.

Quoi qu'on en ait dit, l'Etat ne gère pas lui-même dans le système de M. Clémentel; il n'y a pas un monopole d'Etat; l'Etat n'interdit pas de faire par exemple, le commerce des huiles, mais il est vrai que ceux qui voudraient commercer d'une façon indépendante n'auraient ni fret ni change, très probablement. Les Consortiums reprennent des marchés passés par l'Etat, mais en outre ils ont toute latitude pour faire, dans les limites tracées par les Comités dans leurs programmes, des opérations autres que celles que l'Etat a imposées.

Le Consortium français laisse à l'industriel toute liberté dans son usine; sont seuls réglementés les moyens d'achat et de vente. L'industriel incorporé dans un cartel ne trouve pas avantage à découvrir un procédé nouveau; au contraire, dans le Consortium français tous les moyens de perfectionnement de l'industrie à l'intérieur de l'usine profitent à l'industriel puisqu'il reçoit au prix de péréquation la matière première et la vend aux tarifs fixés. Donc s'il produit à meilleur compte, si par exemple il a réalisé une économie dans la fabrication ou obtenu un rendement plus satisfaisant, il réalise un plus grand bénéfice.

Les industriels qui ne veulent pas souscrire au consortium ne sont pas exclus de la répartition. Le ministre fixe dans quelle mesure ils y participeront et M. Polier voit là un excès d'arbitraire gouvernemental.

On ne peut nier qu'il y ait une part d'injustice dans les

critiques adressées aux consortiums. Il y eut un effort sincère de la part du gouvernement d'alors pour surmonter les difficultés considérables qu'il rencontrait, et les circonstances délicates, où l'on se trouvait, excuseraient d'inévitables tâtonnements.

Le Système des Consortiums envisagé pour l'après-guerre

A voir l'Etat intervenir si profondément dans la vie économique du pays, on s'est demandé si le gouvernement n'avait pas l'arrière-pensée de préparer pour l'après-guerre une nouvelle politique économique basée sur la participation de l'Etat à l'industrie. Contre cette idée, de tous côtés l'on s'insurge et c'est la crainte de la voir réaliser qui a sans doute suscité tant de violentes critiques contre des Consortiums.

Le gouvernement a en effet songé à provoquer une concentration des industries françaises, nécessaire à son sens, dans les mois qui suivraient la fin de la guerre. M. Clémentel voyait dans les Consortiums la base d'une organisation industrielle. On trouve dans les rapports du ministère du Commerce une esquisse du régime d'ententes industrielles et de groupements commerciaux qu'il prévoyait, sans grande précision d'ailleurs. L'entente ne serait pas obligatoire, mais les désavantages de l'isolement engageraient presque tous les industriels à y adhérer. Elle aurait pour but de régler la production d'après les besoins, de rechercher des débouchés, de venir en aide aux entreprises défailtantes et de leur faciliter la recherche de capitaux en offrant la garantie collective. L'Etat aurait un droit de regard. Une loi serait nécessaire qui fixerait le statut de ces ententes. On réorgani-

serait le « Conseil supérieur de l'Industrie et du Commerce » qui existe en théorie depuis un décret de 1882 sans avoir jamais fonctionné. Il dirigerait cette organisation et connaîtrait de toutes les grandes questions industrielles, commerciales et douanières.

Dans une conférence faite à la « Fédération des Industriels et Commerçants français », *M. Blazeix* a exposé les idées du Gouvernement.

Chacun est libre, dit-il, d'exercer la profession qui lui convient, mais il appartient à l'Etat de coordonner les efforts collectifs et individuels « seul l'Etat peut mettre au-dessus de tout l'intérêt général » et dans ce but, substituer au régime individualiste d'avant guerre le régime des puissances collectives organisées. L'expérience de la guerre doit servir pour la suite : il s'agit d'obtenir dans l'industrie, le commerce et l'agriculture le rendement maximum, et les pouvoirs publics doivent guider les particuliers qui n'ont comme premier objectif que la réussite de leur entreprise.

Dans l'agriculture l'esprit de routine des paysans retarde le progrès et l'individualisme triomphe. Une grave crise d'effectifs s'annonce car les paysans sont morts par milliers; pour y parer il faudra industrialiser l'agriculture, remplacer la main-d'œuvre et le bétail par du matériel. Pour acquérir ces appareils, *M. Blazeix* parle de faire intervenir des « Sociétés de culture régionales » et il prend modèle en Italie. Là, des « Consorzi agrari » constituent une organisation centralisée. Le rôle des Sociétés de culture serait d'établir et d'organiser des centres de culture aux endroits appropriés, passant des contrats avec les propriétaires ou les communes pour exécuter des travaux agricoles. L'Etat interviendrait dans la constitution de ces Sociétés et chercherait à encou-

rager cette exploitation industrielle. « Dans l'attribution aux initiatives privées des richesses collectives, l'Etat a un droit de regard, voire de contrôle. Il a le devoir de provoquer et d'accorder des concessions à ceux qui justifient des moyens et qualités voulus pour mettre en valeur les ressources naturelles. »

Avant la guerre, expose M. Blazeix, l'Allemagne était maîtresse du commerce des minerais et métaux et par son organisation dominait tous les marchés. La France devrait créer des organismes aussi puissants que les organismes allemands. Pour développer la culture du coton dans nos colonies, particulièrement en Afrique du Nord, il faudrait des organismes commerciaux semblables à ceux des Etats-Unis, de Hambourg, pour l'Egypte et les colonies d'Afrique.

En résumé, M. Blazeix dégage les directives suivantes pour l'après-guerre : 1°) Groupement des forces productrices; 2°) Collaboration de l'Etat et des initiatives privées; 3°) Organisation de la concentration et de cette collaboration.

M. *André Lebon* insistait après M. Blazeix sur la nécessité de concentrer nos moyens de production, de diminuer le nombre des intermédiaires pour améliorer les prix et d'organiser la vente pour faire figure sur les marchés extérieurs.

Pendant la guerre, on a pris conscience des sacrifices qu'exige souvent l'intérêt général. Pour vivre et pour conquérir des marchés étrangers, les industriels français ont intérêt à s'unir parce qu'un groupement a des moyens que n'a pas le simple particulier : moyens financiers permettant d'engager des frais considérables pour obtenir un rendement avantageux à une échéance plus ou moins lointaine,

moyens de s'imposer aux Pouvoirs Publics et de revendiquer certains droits. Mais il ne faut pas qu'une organisation devenue puissante obtienne des barrières douanières à l'abri desquelles elle cherche des bénéfices par le monopole qu'elle s'est ainsi réservé. L'intervention de l'Etat est nécessaire pour éviter justement les excès de ces organisations puissantes trop aisément enclines à croire cette parole d'un chef de firme : « Quand des intérêts prennent le volume des nôtres, ils se confondent avec l'intérêt général. »

Réapparition du Consortium de l'huilerie après la guerre

Les Consortiums n'existent que pour la durée de la guerre, avait affirmé M. Clémentel, pour calmer les appréhensions qui se manifestaient.

Mais, à peine la guerre terminée et les Consortiums disparus, on vit l'un d'entre eux ressusciter de lui-même : le Consortium de l'Huilerie réapparaît sous le nom de l'« Union des Fabricants d'huile de France ».

Les fabricants d'huile français avaient senti pendant la guerre l'utilité d'agir en collaboration et de se présenter en commun aux Pouvoirs publics. La nouvelle société avait un double rôle : liquider les matières premières stockées au temps du Consortium et défendre les intérêts de l'huilerie française. Elle fut constituée le 1^{er} juillet 1919 et l'art. 3 de ses statuts définit ainsi son objet :

« La Société a pour objet la défense des intérêts généraux de l'industrie des huiles, la représentation de ses intérêts devant les Pouvoirs publics. Elle aura également pour mission d'apporter son aide au point de vue moral à chacun

de ses adhérents dans les difficultés qu'il pourrait rencontrer. Elle favorisera par tous les moyens la reconstitution du commerce et de l'industrie de l'huilerie française sur le marché national et sur les marchés mondiaux. Elle achètera au Gouvernement français les graines oléagineuses qu'il détient, notamment sur les côtes de l'Afrique occidentale. En conséquence, elle passera tous traités ou marchés avec les divers ministères intéressés, avec les autorités locales en vue de s'assurer la récolte, le magasinage et le transport des graines de toutes sortes dont le Gouvernement peut ou pourra disposer notamment sur la côte de l'Afrique occidentale. La Société pourra en outre traiter toutes opérations pour l'achat ou la reprise des graines que le Gouvernement français détiendrait à un titre quelconque ou dont il aurait le contrôle par lui-même ou par les autorités locales.

La Société a encore pour objet toutes opérations commerciales, financières, industrielles, tant en France et dans les colonies qu'à l'étranger, relatives à l'achat, au transport, à l'importation, au magasinage, à la manutention, à la vente, la répartition et l'utilisation de graines oléagineuses. »

L'Union, qui avait dû reprendre plus de 215.000 tonnes de graines oléagineuses, avait réparti presque toute cette marchandise au 31 décembre 1920. Elle est intervenue auprès des Pouvoirs publics pour des questions intéressant l'huilerie française, notamment la question de l'exportation des huiles, des tourteaux, la question des droits de douane. Elle a envoyé une mission d'études en Amérique pour chercher les moyens d'améliorer la culture de l'arachide au Sénégal et dans nos colonies. Elle a créé un bureau de statistique et d'informations qui a commencé à fonctionner dès le milieu de l'année 1920.

Ainsi l'Union d'industriels arrive à réaliser ce qu'il serait impossible à chacun de faire avec ses seuls moyens. Aussi le jour où la liquidation des opérations dont l'Union des Fabricants d'huile avait été chargée fut terminée, on sentit qu'il n'y avait pas lieu de dissoudre cette organisation. Au contraire, il apparut nécessaire de la maintenir tant pour la défense des intérêts généraux de l'huilerie que pour des opérations commerciales éventuelles qu'il serait plus avantageux de faire exécuter par le groupement.

La même tendance se manifeste dans d'autres industries; les grands industriels ont pris l'habitude de collaborer et préfèrent souvent désormais l'entente à la concurrence.

Dans un article publié par l'*Europe Nouvelle* le 11 janvier 1919, MM. Probus et de Lavergne exposent que la liberté complète semble difficile dans la période de désorganisation qui suit la guerre. Le groupement d'industriels et de commerçants, en faisant directement des achats sur les marchés de production évite la hausse provoquée brusquement par des achats individuels à un moment inopportun. Les auteurs de cet article offrent un projet de sociétés libres groupant une grande partie des consommateurs français et ayant pour but d'exploiter les divers marchés d'une façon méthodique et organisée. Il y aurait une société par catégorie de denrées ou matières premières. Elle se documenterait sur les marchés, chercherait de nouvelles sources de production et de meilleures méthodes de culture; elle créerait avec le plus d'économie possible des magasins et des entrepôts pratiques. Le Gouvernement leur accorderait certaines facilités pour les transports et pour les règlements. Les statuts fixeraient les conditions de répartition

pour les marchandises déficitaires et diraient aussi dans quelle mesure l'Etat contrôlerait les opérations.

Au nom de la liberté, on a blâmé le régime des Consortiums, mais les circonstances obligent à reconnaître que le groupement organisé des énergies dans une des branches de la production est parfois désirable. Aujourd'hui, après deux ans de liberté commerciale du pétrole, ne voyons-nous pas qu'un projet de loi va être incessamment soumis au Parlement, relatif à la création d'un Consortium français du Pétrole. Cette proposition est motivée par la nécessité de dégager notre pays de l'emprise des trusts étrangers et d'instituer une politique du pétrole.

Ce Consortium grouperait les importateurs, les raffineurs, les affréteurs, les consommateurs. L'Etat le soutiendrait. Il aurait pour un certain temps le droit exclusif d'approvisionner le pays en pétrole.

L'idée d'une concentration nécessaire pour la prospérité économique d'un pays se retrouve abondamment traitée dans les empires centraux à la fin de la guerre. De nombreux écrivains en sont partisans et désirent même une intervention toujours grandissante de l'Etat.

En Autriche, Robert Fretzler, dans un article de la *Fremdenblatt* du 31 mars 1918, expose le rôle de l'Etat surveillant toute la vie économique. Il contrôlerait la répartition des matières indispensables et empêcherait les classes aisées « d'accaparer par exemple des quantités de laine ou de coton pour des raisons de mode stupides pendant que le peuple manque de vêtements ». L'Etat devrait organiser avec économie la production.

En Allemagne, dans les derniers mois de la guerre,

beaucoup d'auteurs se montrent favorables à l'étatisme, alors qu'en Angleterre on souhaite au contraire le libre groupement des principales industries sans aucune intervention directe de l'Etat. L'Allemagne voit sa confiance en l'Etat raffermie encore depuis la guerre.

Emil Schiff écrit : « On ne peut plus, après la guerre, laisser aux individus la liberté d'utiliser sans condition les ressources économiques du pays. » Il étudie spécialement un projet de monopole de l'Etat pour l'électricité. L'Etat devrait acquérir toutes les usines et arrêter celles qui fonctionnent mal.

Rathenau, dans ses livres « Choses à venir » et « La vie économique nouvelle » est du même avis.

« Il est impossible de prévoir, dit-il, jusqu'à quel point une répartition plus scientifique du travail entre les groupes d'industries arriverait à diminuer le coût de la production et à augmenter son intensité. »

Il faut faire des économies, pense-t-il, éviter le gaspillage inutile, or, partout le temps et les matériaux sont lamentablement gaspillés. Et pour montrer à quels mobiles ridicules obéit parfois la production, il cite l'exemple suivant : « Si une épidémie de phonographes éclatait, ou s'il prenait fantaisie aux femmes fortunées de se baigner tous les jours dans de l'eau de roses, il se pourrait que l'industrie du fer ne produisît plus que des phonographes ou que les champs où poussaient les céréales fussent plantés de rosiers. »

Il faut, suivant Rathenau, « fusionner progressivement les industries en une seule et unique entreprise nationale, vaste société par actions qui serait comme un syndicat

auquel l'Etat participerait, recevant une partie des bénéfices ».

L'Etat contrôlerait toute importation, réglementerait l'entrée d'objets superflus, l'exportation des capitaux.

« L'organisation économique, dit-il, n'est plus chose privée, mais affaire de la collectivité. »

III

Le Commerce extérieur après la guerre

L'intervention des Pouvoirs publics qui s'est produite en France comme à l'étranger de 1916 à 1918 fit naître de grands espoirs chez les partisans de l'étatisme. Ils comptaient voir s'établir après la guerre un régime économique nouveau, inspiré des réformes de la guerre. Les défenseurs de la liberté s'effrayaient à cette idée. Ils furent vite rassurés : Les Consortiums furent dissous après la cessation des hostilités. Le *Journal Officiel* du 8 avril 1919 publie une décision du Ministre de la Reconstitution Industrielle disant : « A partir du 1^{er} avril 1919, tous Consortiums, Comptoirs ou Groupements d'acheteurs contrôlés par le Ministère de la Reconstitution Industrielle ont été supprimés et sont entrés en liquidation, à l'exception du Consortium des bois suisses qui a un certain nombre de marchés à exécuter jusqu'en juin prochain, du Comptoir de la Verrierie qui reste provisoirement chargé du contrôle des importations de verres étrangers et de l'Office National des Papiers dont le rôle prendra fin dans un délai aussi court que possible. »

Un arrêté du 1^{er} mars 1919 chargeait le Comptoir des

pâtes et papiers, organe commercial de l'Office des papiers, de l'importation des pâtes à papiers, papiers et cartons. Il fut abrogé par l'arrêté du 26 mai suivant.

Après l'armistice, le Gouvernement manifeste le désir de revenir désormais à la liberté du commerce. Mais les circonstances ne lui permettent pas de réaliser pleinement ses intentions : la rareté des principales matières, la spéculation, la hausse des prix et des changes sont des obstacles bien difficiles à surmonter.

Les *prohibitions d'exportation* furent réduites d'une façon générale. Edictées pendant la guerre, elles avaient pour but de parer à la disette des produits les plus nécessaires aux fabrications de guerre. Après les hostilités, il en fut autrement : on possédait certains stocks et il était désirable de les écouler un peu à l'étranger, car à l'intérieur la consommation avait beaucoup diminué. Seules certaines denrées et quelques matières premières étaient encore en quantité insuffisante; il importait de ne pas les laisser exporter. Le blocus des pays ennemis fut maintenu.

Les *prohibitions d'importation* eurent au début tendance à augmenter. On craignait à juste titre qu'un excès d'importations n'entraînât trop de dépenses avant que le développement des exportations ne fit rentrer des devises étrangères.

Le décret du 20 janvier 1919 rapporte à partir du 21 janvier toutes les prohibitions d'exportation édictées depuis le début des hostilités et fixe une liste de marchandises dont la sortie demeure prohibée. « La sortie ou la réexportation des marchandises comprises dans ce tableau, dit l'art. 3, seront subordonnées à l'obtention d'une autorisation d'exportation qui sera délivrée par le Ministre des Finances. »

(Exception est faite pour les marchandises en provenance ou à destination de pays avec lesquels des accords spéciaux ont été conclus pour le libre transit à travers la France, sauf production des justifications habituelles.)

Les marchandises encore prohibées sont en nombre relativement restreint; ce sont certains animaux, certaines farines alimentaires, fruits, graines, huiles, bois, marbres, métaux, produits chimiques, peaux.

Le *Journal Officiel* du 26 janvier 1919 publie un avis des Ministères des Affaires étrangères et de la Reconstitution Industrielle disant que pour éviter tout malentendu au sujet de l'application du décret du 20 janvier 1919, on fait savoir que « le commerce avec l'ennemi reste interdit soit directement, soit par personnes interposées, sauf dérogations accordées par décret ». En conséquence, pour exporter vers les pays limitrophes des empires centraux, il faut encore des certificats de garantie pour la Hollande et les Etats Scandinaves, la consignation à la S. S. S. pour la Suisse.

Un autre décret du 20 janvier 1919 rapporte également à partir du 21 janvier, pour un certain nombre de marchandises la prohibition générale d'importation édictée par le décret du 22 mars 1917. Un tableau annexé au décret énumère les marchandises en question. Pour les autres, la prohibition est maintenue, mais un arrêté interministériel du 19 mars 1919, rapportant l'arrêté du 8 septembre 1917, réglemente en les simplifiant les formalités d'autorisation et fixe l'intervention des divers services dans la délivrance des autorisations.

Un décret du 18 mars 1919 (*Journal Officiel* du 21) supprime le Comité de Dérogation aux prohibitions d'entrée

et la Commission interministérielle des Métaux et fabrications de guerre et établit à la place une *Commission interministérielle des exportations et importations* siégeant au Ministère de la Reconstitution industrielle qui doit « examiner toutes les questions soulevées par l'application des décrets relatifs aux prohibitions ». Cette Commission comprend le Directeur général des Douanes, le Directeur du Mouvement général des Fonds ou leurs délégués; un représentant de chacun des principaux ministères.

On désire la liberté, on veut rendre au pays une activité économique indispensable, mais la question du ravitaillement national, la question des changes exigent encore un contrôle de l'Etat. Les prohibitions permettent d'empêcher des achats inutiles et coûteux, défavorables à la balance commerciale et la sortie des marchandises nécessaires à l'alimentation ou à l'industrie.

L'Alsace-Lorraine est redevenue terre française. Un décret du 6 décembre 1918 suspend en sa faveur l'application du décret de septembre 1914 relatif à l'interdiction des relations commerciales avec les pays ennemis. Un arrêté du 30 janvier 1919 rend applicable en Alsace-Lorraine, à partir du 1^{er} février 1919, les tarifs douaniers français.

Des mesures spéciales sont prises au sujet des territoires ennemis occupés par les troupes alliées. Un décret du 15 janvier autorise des dérogations au décret du 20 septembre 1914 en ce qui concerne les relations avec des sujets résidant sur les territoires occupés par les alliés, « dérogations accordées dans un intérêt d'ordre public par une Commission composée de délégués français à la Commission interalliée auprès du Maréchal commandant en chef ».

On va faire de nouveaux progrès dans la voie de la

liberté : les prohibitions d'entrée et de sortie vont bientôt se réduire encore. Les relations commerciales vont reprendre avec certains pays qui faisaient partie du bloc ennemi. Vers mai, juin 1919, il existe encore des prohibitions, mais on a bien l'intention de les supprimer rapidement.

Les décrets du 13 mai 1919 et 12 juillet réduisent le nombre des marchandises prohibées à l'exportation. Ne peuvent encore sortir sans l'autorisation prévue dans le décret du 20 janvier 1919 les marchandises suivantes : certains animaux vivants, des produits et dépouilles d'animaux, des farines alimentaires, des fruits et graines, des sucres, confitures, huiles et sucs végétaux, des fourrages, tourteaux, des vins autres que les vins en bouteille et les liqueurs, les marbres, certains métaux comme l'or, le platine et l'argent, les « papiers représentatifs de la monnaie », les monnaies d'or, d'argent, de cuivre et de billon.

Le décret du 13 mai ne rétablit qu'une prohibition d'importation au sujet des mistelles et en supprime beaucoup d'autres.

Un décret du 7 juillet 1919 énumère les marchandises dont l'entrée est encore prohibée : les viandes conservées par un procédé frigorifique, les céréales panifiables dont l'importation est réservée à l'Etat, le sucre, le charbon, les produits pétrolifères, le papier dit « papier-journal », les armes et les munitions.

Accords avec l'Angleterre et la Suisse

Un arrangement du 15 mai 1919 vient modifier la convention signée le 24 août 1917 entre l'Angleterre et la France au sujet de prohibitions d'importations. Il établit les conditions dans lesquelles le Gouvernement britannique

s'efforcera de faciliter l'approvisionnement de la France en laines brutes et règle la répartition des produits pour lesquels il est prévu un contingent.

Un accord économique est passé avec la Suisse le 25 mars 1919. Il autorise l'importation en France dans une certaine proportion de diverses marchandises suisses, par exemple : 850 quintaux métriques de chocolat suisses par mois (dont 600 de chocolat ordinaire et 250 de chocolat fin et de chocolat au lait); par mois, 300.000 francs suisses de fournitures d'horlogerie, 500.000 francs de montres, 75.000 francs de bijouterie d'argent, 425.000 francs de chaussures, 300.000 francs de soieries, 5.000 francs de jouets, etc...

Le blocus disparaît

Après la ratification par l'Allemagne du Traité de Paix, le blocus fut levé le 12 juillet 1919. A dater de ce jour, les relations commerciales peuvent être reprises avec l'Allemagne dans les mêmes conditions qu'avec les autres pays pour les exportations de France (Avis publié au *Journal Officiel* du 13 juillet).

Les marchandises provenant d'Allemagne ne pourront être importées en France que par dérogation spéciale rendue par décision du Ministre des Finances sur la proposition du Ministre intéressé.

Dans le deuxième semestre de 1919, les relations commerciales sont devenues importantes entre l'Allemagne et les Alliés : les avantages que le change allemand procure à ces derniers sont un puissant stimulant et elles tendent à se développer davantage.

Les formalités jusque-là nécessaires pour exporter à des-

tination des Pays-Bas, de la Suisse, de la Finlande (consignations au N. O. T., à la S. S. S., certificats de garantie délivrés par le Comité d'Helsingfors) cessent d'être exigées et les exportations vers ces pays sont libres dans les limites de la réglementation en vigueur.

Relations avec la Russie

Si le commerce redevient libre avec l'Allemagne, il ne l'est toujours pas avec la Russie. Les relations commerciales sont interdites avec la Russie bolcheviste : Une note fut adressée, en octobre 1919, au Gouvernement allemand, par le Président de la Conférence de la Paix. Le Conseil suprême des Puissances alliées et associées avait décidé d'exercer une « pression économique » sur la Russie bolcheviste et avait demandé aux Gouvernements de Suède, Norvège, Danemark, Hollande, Finlande, Espagne, Suisse, Chili, Mexique, Argentine, Colombie, Venezuela, de prendre des mesures pour empêcher leurs ressortissants de faire tout commerce avec la Russie. Le Président de la Conférence fait savoir au Gouvernement allemand que « des navires de guerre anglais et français partent pour les golfes de Finlande bloquer les ports bolchevistes et retenir les navires y allant qu'ils apercevront sur leur chemin ».

Après l'armistice, en harmonie avec l'impression de soulagement qu'amène la fin de la guerre, se manifeste un besoin de liberté — réaction naturelle après la réglementation étroite de la guerre. Nous avons vu réduire peu à peu les prohibitions et dissoudre les organismes d'importation. Nous allons voir un retour progressif aux mesures protectionnistes d'avant-guerre.

Un arrêté du 16 avril 1919 établit le régime de l'admission temporaire pour les produits frappés jusque-là de prohibitions et qui sont destinés à être transformés en France. L'importateur doit signer un engagement de réexporter dans les six mois (le délai peut être prolongé) les marchandises qu'il aura transformées.

On rétablit les droits de douane, par des décrets, sur l'entrée de l'avoine, de l'orge, des graines de betterave, sur les voitures automobiles (ces derniers s'élèvent d'abord à 70 % de la valeur, puis un décret du 23 décembre 1919 les ramène à 45 %).

Surtaxes « ad valorem » et coefficients de majoration

Les droits de douane perdirent le caractère fiscal qu'ils avaient eu momentanément, pour reprendre leur rôle de protection, leur rôle d'avant 1914. Mais la hausse générale des prix pose un problème nouveau. Les droits de douane étaient inscrits dans le tarif de 1910; c'était des droits spécifiques et non *ad valorem*. Sans doute le législateur les avait calculés de telle sorte qu'ils fussent dans une certaine mesure en rapport avec les prix des marchandises, mais ce calcul avait été fait en 1910 et la grande hausse provoquée par la guerre a complètement faussé ce rapport : la protection ne se trouvait plus réalisée.

On a cherché un remède par l'emploi successif de deux procédés : celui des *surtaxes ad valorem* et celui des *coefficients de majoration*.

Le premier consiste à ajouter aux droits de 1910 des suppléments calculés sur la nature de la marchandise. Le décret du 14 juin 1919 établit des *surtaxes ad valorem* au taux

minimum de 5 à 20 % et au taux maximum de 20 à 40 %. Elles sont inscrites dans un tableau annexé au tarif de 1910 et doivent être additionnées aux droits spécifiques de 1910.

Ainsi, un article valait 200 francs avant la guerre. Il était soumis à une taxe de 50 francs pour 100 kilos. Après la guerre, il coûte 800 francs; il paiera 50 francs plus, par exemple, 10 % *ad valorem*, soit 80 francs, donc au total 130 francs. Mais il faut que l'importateur fasse une déclaration de la valeur de ses marchandises, sous le contrôle du service des douanes. Et c'est la cause de discussions continuelles entre cette administration et les importateurs à cause de la hausse constante des prix. Aussi le système des surtaxes *ad valorem* ne put durer.

Il fut remplacé par le procédé des coefficients de majoration appliqués aux droits spécifiques (décret du 8 juillet 1919, ratifié par la loi du 9 janvier 1920). Pour toute marchandise désignée au tableau annexé au décret « la liquidation des droits s'effectue en multipliant le montant de la taxe spécifique, due d'après le tarif des douanes, par le coefficient propre à cette marchandise et le produit ainsi obtenu représente la somme à acquitter » (art. 2 du décret). Ces coefficients sont l'objet d'une révision périodique par une Commission interministérielle qui doit les adapter aux variations de valeur subies par les marchandises. Plusieurs décrets ont modifié des coefficients: le décret du 28 août 1919 pour les papiers et cartons; ceux du 4 octobre 1919, du 10 janvier 1920 pour diverses matières et machines; des 3 et 20 février pour divers objets d'horlogerie, poterie, carrosserie, du 21 avril pour la bonneterie de coton, les feutres, etc...

La Chambre a approuvé ce système des coefficients dans

un ordre du jour voté le 21 décembre 1920 et demandant au Gouvernement d'appliquer énergiquement les majorations pour protéger le marché national contre les produits étrangers.

La hausse des changes est intervenue aussi pour offrir à notre production une protection sérieuse, et élever autour de nous une véritable barrière douanière.

Dès la fin de 1919 et en 1920, en raison des événements, on revient aux mesures restrictives, aux prohibitions : c'est que les produits les plus nécessaires sont rares, l'inflation et la baisse du franc produisent un trouble économique profond. Pour maintenir notre balance commerciale, le Gouvernement limite les importations et pour conserver à l'intérieur du pays les matières indispensables, il réglemente les exportations.

Le décret du 28 août 1919 (*Journal Officiel* du 30) interdit la sortie de diverses denrées et d'engrais pour l'agriculture.

Le décret du 12 décembre 1919 prohibe la sortie d'ardoises et de tuiles, celui du 19 décembre la sortie du lin. Et de nombreuses exportations sont successivement interdites.

Le décret du 16 février 1920 prohibe la sortie des chiffons.

Le décret du 2 mars 1920 prohibe la sortie des goudrons.

Le décret du 4 mars 1920 prohibe la sortie des peaux.

Le décret du 23 mars 1920 prohibe la sortie des graines.

Le décret du 17 avril 1920 prohibe la sortie des alcools d'industrie.

Le décret du 1^{er} mai 1920 prohibe la sortie des objets d'art et d'ameublement antérieurs à 1830 et des œuvres de

peintres et sculpteurs morts depuis 20 ans. Sur les objets d'art dont l'exportation reste autorisée, les droits sont majorés. (Bouffandeau « *Le régime des Importations et Exportations* »).

Par des décrets des 4 et 17 mai, 4 juillet, on défend d'exporter des celluloïds, des fontes, des ferrailles, etc...

Un arrêté du 10 juillet 1920 institue au Ministère du Commerce une Commission qui statuera sur les demandes d'autorisation de sortie qui pourront être accordées par dérogation.

Quant aux importations des mesures prohibitives réapparaissent avec le décret du 23 avril 1920.

Le rapport au Président de la République expose qu'en 1919 on a importé pour 30 milliards quand on n'exportait que pour 9 milliards. Les entrées de denrées alimentaires dépassent de 26 % celles de 1913 et celles des objets fabriqués de 10 %. Il faut donc interdire l'entrée d'articles de luxe et autres produits inutiles. Le décret du 23 avril, sous réserve de l'exécution d'accords spéciaux, prohibe l'importation de marchandises énumérées dans une liste publiée au *Journal Officiel* du 28 avril : ce sont des objets et des denrées de luxe.

La loi du 30 avril 1920 « maintient en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1921 les dispositions de la loi du 6 mai 1916, déjà prorogées jusqu'au 23 avril 1920 (par la loi du 30 décembre 1919, art. 12) autorisant le Gouvernement à prohiber l'entrée de marchandises étrangères ou à augmenter les droits de douane ».

Ces restrictions provoquèrent un certain mécontentement. Un décret du 22 juillet 1920 (*Journal Officiel* du 25) rapporte le décret du 23 avril; il ne maintient que peu de

prohibitions et relève les droits de douane sur certains articles de luxe.

Traités de Commerce

Le 14 juin 1916 s'était réunie une Conférence économique interalliée. Elle aboutit à trois sortes de résolutions : les unes concernaient les mesures à prendre pendant la guerre; les autres étaient relatives aux mesures à prendre à la cessation des hostilités en vue de la reconstitution économique des nations éprouvées; les troisièmes enfin avaient pour objet la collaboration des alliés lors du retour à une situation normale. Seule la première partie de ce programme fut réalisée.

Le Gouvernement français a réservé sa liberté en matière de politique économique afin de pouvoir adapter sa politique commerciale aux circonstances. Une décision du Conseil des Ministres du 23 avril 1918 a, en effet, dénoncé :

1° Toutes les conventions commerciales contenant la clause de la nation la plus favorisée;

2° Les conventions assez nombreuses qui contenaient des consolidations de tarifs;

3° Les traités et les conventions concernant la navigation commerciale;

4° Les traités et conventions relatifs à la réglementation du commerce et de l'industrie et au régime des voyageurs de commerce.

La loi du 29 juillet 1919 a modifié la loi du 11 janvier 1892 en permettant au Gouvernement d'accorder à une nation étrangère un tarif intermédiaire entre le tarif général et le tarif minimum. Les accords conclus dans ces con-

ditions devront être soumis à la ratification des Chambres, immédiatement.

Ces conventions sont susceptibles d'avoir une durée déterminée, alors que sous le régime de 1892 elles devaient être faites pour une durée indéterminée.

Dans une Conférence faite à la Société d'Economie politique le 5 avril 1921, M. Truchy préconisait comme politique commerciale durable une politique de conventions à durée suffisamment longue avec tarifs annexés. Les conventions toujours dénonçables, du type 1892, disait-il, qui concèdent un tarif légal que nous pouvons toujours modifier, ne sont pas d'une bonne formule, car si nous sommes de cette façon maîtres de nos tarifs, ceux avec qui nous traitons le sont aussi et c'est une instabilité permanente. Une convention à longue durée, pense M. Truchy, engage les autres et nous lie nous-mêmes : elle nous empêche de recourir, dès la première difficulté, au moyen simple mais dangereux qui consiste à relever les tarifs douaniers, alors qu'il est bien plus utile à la collectivité que l'on lutte courageusement contre l'industrie étrangère en cherchant tous les perfectionnements possibles à apporter dans notre production.

On arrêtera ainsi la course aux tarifs toujours plus rigoureux; c'est le moyen de revenir progressivement vers le libre échange dont la guerre nous a éloignés avec la nécessité d'alors de protéger les industries essentielles.

Un certain nombre d'accords commerciaux ont déjà été signés avec différents pays.

Canada. — Un accord provisoire a été conclu avec le Canada le 29 janvier 1921. Le Canada nous accorde le régime

le plus favorable qu'il octroie à toute Puissance à l'exception de l'Angleterre et des Dominions qui bénéficient du régime préférentiel. De son côté la France consent au Canada la continuation du régime de la convention de 1909 sous réserve de quelques modifications : ainsi certains produits (fontes, fers, aciers, meubles, pianos) cesseront de bénéficier du tarif minimum; il leur sera seulement accordé un pourcentage de réduction.

Esthonie. — Accord du 7 janvier 1922 avec l'Esthonie. La France bénéficie de la clause de la nation la plus favorisée pour la plupart des produits. Les produits esthoniens importés en France qui bénéficieront du tarif minimum sont énumérés dans une liste annexée à l'accord (animaux, bois, cellulose, papier, lin, chanvre, alcools, etc.).

Pologne. — Accord commercial avec la Pologne du 6 février 1922. Pour la généralité des importations, la France obtient la clause de la nation la plus favorisée. Le même régime est accordé à certains produits non originaires de France, tels que les denrées coloniales, mais importés par des maisons polonaises ou françaises. Quant aux importations polonaises en France, un certain nombre de produits polonais, produits agricoles, huiles minérales, bénéficient du tarif minimum.

Portugal. — Accord avec le Portugal (30 janvier 1922). La France et le Portugal continueront à bénéficier dans leurs relations commerciales du traitement de la nation la plus favorisée établi par l'accord du 17 février 1911.

Le Gouvernement portugais n'appliquera pas aux marchandises françaises, le droit compensateur de 50 % *ad*

valorem prévu par le décret du 5 novembre 1921. De son côté le Gouvernement français admettra à l'importation en France un contingent mensuel de 500 hectolitres de vins de Porto et Madère.

Finlande. — Convention commerciale avec la Finlande (13 juillet 1921). La Finlande obtient le tarif minimum pour une vingtaine de produits bois, graines, goudrons, cellulose, pierres ouvrées, verres, papier, certaines machines agricoles, etc. Des dégrèvements sur les droits du tarif général sont accordés à un certain nombre de marchandises : produits alimentaires, velours, tapis, bonneterie, parfumerie, etc.

En échange, la France jouit du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée pour toutes ses importations en Finlande d'origine nationale. En dehors des clauses tarifaires, la convention contient des dispositions relatives à la protection réciproque des marques de fabrique et au régime des voyageurs de commerce, de la propriété industrielle et de la propriété littéraire.

Espagne. — Accord entre la France et l'Espagne du 8 juillet 1922. De nombreux produits naturels ou fabriqués provenant d'Espagne et des possessions espagnoles, énumérés en une liste A, bénéficient du tarif minimum. Une liste B comprend d'autres marchandises bénéficiant de pourcentages de réduction.

Des avantages correspondants sont accordés aux produits français à l'entrée en Espagne.

Italie. — Arrangement commercial entre la France et l'Italie signé à Rome le 13 novembre 1922.

Une première liste A comprend les produits provenant de France ou des colonies françaises qui seront soumis à leur entrée en Italie à des droits spéciaux, moins élevés que ceux du tarif italien du 1^{er} juillet 1921. Ces mêmes produits bénéficieront immédiatement et sans compensation de tout tarif plus favorable que l'Italie pourrait accorder aux mêmes produits d'une tierce puissance.

Pour les articles figurant à la liste B concernant les importations en Italie et à la liste C concernant les importations en France, si l'un des Gouvernements augmente les droits, l'autre pourra dans un délai de quinze jours dénoncer l'arrangement qui cessera ses effets deux mois après.

CONCLUSION

Le commerce extérieur en France fut soumis pendant la guerre à une réglementation rigoureuse. La longueur et l'intensité de la lutte, les formes économiques qu'elle prit poussèrent les gouvernants à accroître le rôle de l'Etat et à lui faire exercer une surveillance étroite dans tous les domaines de l'activité économique.

La production et l'alimentation nationales soulevèrent de graves problèmes chez tous les alliés. La formule de l'Etat acheteur unique fut adoptée chez nous sous la pression de ceux-là. On a beaucoup critiqué l'intervention de l'Etat français et on a voulu démontrer son échec complet par des résultats défavorables. Mais il faut reconnaître que devant des difficultés considérables, le Gouvernement français, à conçu une politique bien définie, a fait de louables efforts pour la réaliser en cherchant à concilier autant que possible des intérêts opposés, mais en s'inspirant avant tout de l'intérêt général de la nation. La situation était difficile, nos plus riches départements étaient envahis, le trafic maritime était presque complètement arrêté, les frontières fermées, les transports par chemins de fer très ralentis, beaucoup d'usines réquisitionnées. Notre production était donc très affaiblie et l'on ne peut juger, comme l'on fait ses détracteurs, la politique des Consortiums par ses résultats sans tenir grandement compte de la situation d'alors.

Quant aux mesures prohibitives, il est certain que les circonstances les ont rendues nécessaires. On peut reconnaître cependant qu'elles furent trop empiriques et par conséquent trop changeantes. Les décrets se succédaient; le Parlement n'était pas consulté et le régime douanier était dans la main du pouvoir exécutif. Il convient d'éviter pour l'avenir cet inconvénient et d'agir d'après un programme rationnel.

Les pouvoirs donnés au Gouvernement par la loi du 6 mai 1916 lui avaient été maintenus jusqu'au 23 avril 1920 par l'art. 12 de la loi du 30 décembre 1919, puis jusqu'au 1^{er} janvier 1921 par la loi du 30 avril 1920. La loi du 31 décembre 1920 ne lui laissa jusqu'au 1^{er} janvier 1922 que le pouvoir d'augmenter les droits de douane et non plus la faculté d'édicter par décrets des prohibitions d'importations.

Vers la fin de 1920 beaucoup d'industries françaises se virent dans une situation critique parce que le marché français était envahi par les produits de pays à change déprécié, notamment par les produits allemands. Aussi, le décret du 28 mars 1921 vint relever presque tous les droits du tarif général des douanes, à l'importation.

Actuellement, la Commission des Douanes à la Chambre des Députés travaille, d'accord avec les départements de l'Agriculture, du Commerce et des Finances à la révision du tarif.

Il serait désirable, semble-t-il, que le protectionnisme, que l'on juge inévitable, et dont le rendement fiscal est peut-être appréciable, ne fût pas trop rigoureux: nous devons exporter beaucoup, car nous sommes débiteurs de l'étranger et l'exportation est le seul moyen de nous

acquitter. Or un régime douanier rigoureusement protectionniste entrave les exportations; en frappant de droits de douane sévères les marchandises étrangères on s'attire inévitablement les représailles des pays étrangers.

Pour les accords commerciaux, de quels principes va-t-on s'inspirer? Il faut « que des nouveaux contrats soient établis sur les principes de l'équité et de la réciprocité préconisés par le pacte de la Société des Nations et par la Conférence économique de Gênes ». Tel est le vœu du Congrès du Commerce extérieur d'octobre 1922. Tout protectionnisme à outrance doit être évité. La solidarité économique des nations est la condition de la paix et de la prospérité générale. « Les règles établies par la loi du 29 juillet 1919 doivent être appliquées d'une manière assez souple pour que le régime contractuel de la France puisse être adapté au régime différent des autres pays... » Si les accords commerciaux ne peuvent encore être conclus pour de très longues périodes à cause des variations rapides des conditions économiques, il faut qu'ils soient susceptibles d'adaptations périodiques pour que le commerce français ne souffre pas de brusques arrêts des courants commerciaux établis avec l'étranger. C'est le vœu que le Congrès a adopté à l'unanimité.

Il y a une indéniable solidarité économique entre toutes les nations. Après les hostilités, les pays enrichis par la guerre, comme ceux qu'elle a appauvris sont dans une situation troublée. L'Angleterre et l'Amérique n'ont pas voulu continuer l'association économique entreprise pendant la guerre sous la pression des événements. Le nationalisme économique qui sévit un peu partout est hostile à toute idée de solidarité internationale. Les rédacteurs du

Traité de Paix n'ont peut-être pas su se débarrasser de toutes les vieilles formules : ce ne sont plus les questions politiques, mais les questions économiques qui sont aujourd'hui prédominantes : elles doivent se régler internationalement.

Vu : *Le Doyen*,
BERTHELEMY.

Vu : *Le Président*,
TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

DOCUMENTS

Cours d'Economie politique : M. Truchy (Le régime douanier).

— M. Perreau —

— 1921-1922 : M. E. Allix (Les Consortiums).

Journal Officiel :

(Renseignements donnés au ministre du Commerce. Recueil de la réglementation des exportations et importations à la Bibliothèque du ministère du Commerce).

Thèse de M. Bassetti : « Les Consortiums ».

René Bouffandeau : « Du régime des Importations et des Exportations pendant la guerre ».

Board of Trade Journal du 4 juillet 1918 : « Le Contrôle des laines ».

Financial Times du 25 janvier 1918 : « Socialized frozen meat ».

Gaston Raphaël : « Walther Rathenau ».

M. Lucien Romier : « Rapport sur les Consortiums » (exposé à une réunion de l'Association Nationale d'Expansion Economique).

M. Maurice Hubert : « Le Régime des Consortiums » (rapport présenté à la Société pour la Défense du Commerce et de l'Industrie à Marseille).

Bulletin de la Fédération des Industriels et Commerçants français :

Janvier-février 1918. (Conférence de M. Blazeix. — Discours de M. André Lebon).

Le même bulletin. Mai-juin 1918 (article non signé sur les Consortiums).

Discours de M. Clémentel à la Chambre des Députés, 28 juin 1918.

Discours de M. Tardieu — —

Statuts de divers Consortiums (huiles, coton, jute).

Rapport du Conseil d'administration à l'assemblée générale du Consortium de l'Huilerie, 13 mai 1919.

Statuts de l'Union des Fabricants d'huile de France.

Rapport lu à l'assemblée générale de l'Union le 7 juin 1921.

Bulletin des Usines de guerre, 1^{er} octobre 1917.

—

8 octobre 1917.

Bulletins de la Chambre de Commerce de Paris, 8 mars 1922.

—

26 août 1922.

—

25 février 1922.

—

15 avril 1922.

M. Léon Polier. Articles parus dans *L'Europe Nouvelle* (4, 18, 25 mai 1918 — 8 juin, 6 juillet, 30 novembre, 7 décembre, 14 décembre 1918).

M. Maurice Picard (*Europe Nouvelle* du 11 mai 1918).

M. Claude Andelle (*Europe Nouvelle* du 25 mai 1918).

Bulletin de la Société d'Economie Politique, 1921 (Discussions sur les Consortiums).

Pic : « Traité de Législation industrielle » (au sujet de l'art. 419 du Code pénal).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Considérations générales. Le régime douanier avant la guerre. Modifications amenées par la guerre dans la politique commerciale	5
I. — LES PROHIBITIONS D'IMPORTATION ET D'EXPORTATION	9
D'août 1914 au début de 1916.....	9
Sanctions des prohibitions.....	12
Excès d'importations.....	13
Loi du 6 mai 1916.....	15
Décret du 22 mars 1917. Prohibition générale et dérogations.....	17
Loi du 3 avril 1918. Exportation des capitaux	21
Le commerce avec l'ennemi.....	23
Accords commerciaux (Italie, Angleterre, Suisse, Espagne.....	28
L'opinion des commerçants.....	31
II. — LES CONSORTIUMS.....	35
Le contrôle des transports.....	36
« L'acheteur unique ».....	38
Les Comités.....	39
Le Consortium. Sa nature. Son rôle.....	44
Consortiums. Cartels. Trusts.....	49
L'intervention de l'Etat en Allemagne et en Angleterre.....	51

Les Consortiums en France : Consortiums des huiles, du coton, du jute, du papier.	55
Les critiques adressées aux Consortiums..	66
Réponse aux critiques.....	76
Le système des Consortiums envisagé pour l'après-guerre	87
III. — LE COMMERCE EXTÉRIEUR APRÈS LA GUERRE....	97
Réduction des prohibitions (Décret du 20 janvier 1919	98
Accords avec l'Angleterre et la Suisse....	101
Levée du blocus.....	102
Retour aux mesures protectionnistes et aux prohibitions	104
Divers accords commerciaux.....	109
CONCLUSION	113

